पंच वर्षीय योजना

संक्षिप्त परिचय

जनवरी
१९५९

पंच वर्षीय योजना

संक्षिप्त परिचय

पब्लिकेशन्स डिवीज़न
मिनिस्ट्री आफ़ इन्फ़ार्मेशन एण्ड ब्राडकास्टिंग
ओल्ड सेक्रेटैरिएट, दिल्ली

सूची

योजना किस लिए ?

जवाहरलाल नेहरू ने हाल ही में कहा था, "गत तीन या चार वर्षों में हमारी सरकार ने जो सब से अधिक बुद्धिमत्तापूर्ण बात की है वह है योजना कमीशन की नियुक्ति।"

हमें वस्तुतः योजना की आवश्यकता क्यों है ?—

यह तो स्पष्ट है कि यदि हमें एक घर भी बनाना हो तो पहले एक योजना बनानी होगी। इस योजना का स्वरूप-निर्णय हमारी भावना की सौन्दर्य-प्रियता, हमारे परिवार की संख्या और हमारे पास उपलब्ध धन और सामग्री पर निर्भर करेगा। समुचित रूप से योजना बना कर हम अपने साधनों से अधिक से अधिक लाभ उठा सकते हैं।

यदि भवन-निर्माण में योजना द्वारा लाभ हो सकता है तो एक देश के निर्माण में उससे और अधिक लाभ हो सकता है। योजना द्वारा जनता की प्रगति की प्रेरणा और उत्साह का उपयोग हो सकता है और उन्हें रचनात्मक दिशाओं की ओर परिचालित किया जा सकता है। इसी कारण चाहे कोई देश प्रजातन्त्रात्मक हो चाहे तानाशाही, देश के साधनों का अनुमान लगाने और कुछ सामाजिक तथा आर्थिक उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए उनको लगाने का सर्वोत्तम उपाय योजना ही माना गया है।

भारत में आयोजन की विचारधारा ने अक्तूबर सन् १९३८ में प्रथम बार मूर्त रूप ग्रहण किया। उस समय भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ने राष्ट्रीय आयोजन समिति की स्थापना की जिसके अध्यक्ष जवाहरलाल नेहरू हुए। उसके कुछ ही समय बाद महायुद्ध छिड़ गया और समिति के कई सदस्य गिरफ्तार हो गए। परन्तु अनेक उतार-चढ़ाव आने के बावजूद समिति को बहुमूल्य सामग्री प्रस्तुत करने और देश को

योजना के विचार के प्रति सचेत करने में सफलता मिली। बम्बई योजना सन् १९४४ में प्रकाशित हुई। उसमें १५ वर्ष की अवधि में १०,००० करोड़ रुपये व्यय करने की बात कही गई थी। तब से अब तक अन्य कई योजनाएं हमारे सम्मुख आ चुकी हैं।

सत्ता के हस्तांतरण के साथ-साथ जनता की आशाएं बहुत ऊपर उठीं। लोगों के मन में स्वतन्त्रता की कल्पना एक नये युग के उषाकाल से सम्बन्धित थी। उन्होंने सोचा कि अब उनको जीवन के सर्वोत्तम सुखों की प्राप्ति होगी। परन्तु भाग्य-चक्र कुछ इस प्रकार घूमा कि जहां हमें आर्थिक उन्नति की सब से अधिक आवश्यकता थी, हमारी अर्थ-व्यवस्था उस मनोकामना को पूर्ण करने में असमर्थ दिखाई दी।

युद्ध और विभाजन ने हमारे देश की अर्थ-व्यवस्था पर बड़ा दबाव डाला है। जनसंख्या की वृद्धि कुछ इतनी तेज़ी से हुई कि जो आर्थिक उन्नति पहले हो चुकी थी, वह भी साथ न दे सकी। सन् १९०१ और १९५१ के बीच में, जम्मू और काश्मीर को छोड़कर, भारतीय संघ की आबादी २३ करोड़ ४३ लाख ५० हज़ार से बढ़कर ३५ करोड़ ६९ लाख हो गई। इसका अर्थ यह है कि आधी शताब्दी में ५२ प्रतिशत आबादी बढ़ गई है। इस प्रकार जब कि हमारी जनसंख्या तेज़ी से बढ़ती रही है, हमारी अर्थ-व्यवस्था अधिकांशतः गतिहीन रही है। इस आर्थिक असंगति के लक्षण अभाव, मूल्य-वृद्धि और बचत में कमी के रूप में प्रगट हुए।

हमारी अर्थ-व्यवस्था में कुछ बुनियादी दोष हैं। उदाहरणस्वरूप हमारे देश की जनता का ¾ भाग आजीविका के लिए भूमि पर निर्भर करता है। परन्तु हमारे यहां प्रति एकड़ उपज बहुत कम है। हमारे यहां १ एकड़ भूमि से ६६० पौंड गेहूं प्राप्त होता है जब कि जापान में १,७१३ पौंड और मिश्र में १,९१८ पौंड गेहूं प्राप्त होता है। अतः इसमें आश्चर्य क्या कि हमारे गांवों में ग़रीबी और बेकारी है और हमारे देश में खुराक तथा कच्चे माल की गम्भीर रूप से कमी है।

विगत तीन दशाब्दियों में हमारे यहां उद्योगों का विकास हुआ है, परन्तु यह विकास जनसंख्या की वृद्धि या कृषि पर पड़ने वाले दबाव को देखते हुए यथेष्ट नहीं है। वस्तुतः हमारे यहां के श्रमिकों में से केवल २५ लाख व्यक्ति आधुनिक रूप से संगठित उद्योगों में लगे हुए हैं।

जीवन के लिए अत्यावश्यक वस्तुओं की भी कमी, मूल्यों की वृद्धि और

उपभोग का निम्न स्तर हमारी अर्थ-व्यवस्था की असामर्थ्य को अंकित करते हैं। हमारी राष्ट्रीय आय २५५ रुपये प्रति व्यक्ति प्रति वर्ष है जो इतनी कम है कि बचत की कोई गुंजाइश ही नहीं रहती। इस प्रकार बचत न होने से अर्थ-व्यवस्था के सुधार के योग्य यथेष्ट पूंजी उपलब्ध नहीं हो पाती। दूसरे शब्दों में, जब तक हम अपनी अर्थ-व्यवस्था को सुधारते नहीं, हमारी राष्ट्रीय आय कम ही रहेगी। हमें इस चक्करदार परिस्थिति का अन्त करना ही होगा।

एक अन्य समस्या है शहरों में आबादी के केन्द्रीकरण की। जहां एक ओर बहुत बड़ी संख्या में लोग नगरों की ओर आ रहे थे, वहां युद्धकाल में भवन-निर्माण-कार्य प्रायः स्थगित हो था। युद्धोत्तर-काल में उसका पुनः आरम्भ हुआ है। परन्तु मूल्य-वृद्धि और सामग्री के अभाव के कारण उसकी प्रगति यथेष्ट नहीं है।

इसके अतिरिक्त विभाजन के कारण खुराक की कमी और अधिक हो गई है और पटसन तथा वस्त्रोद्योगों के लिए कच्चा माल मिलना भी दुर्लभ हो गया है। साथ ही नवोदित राष्ट्र के ऊपर यह महान् उत्तरदायित्व आ गया है कि वह पाकिस्तान से आनेवाले लाखों विस्थापितों के लिये आवास तथा आजीविका का प्रबन्ध करे।

इस प्रकार केन्द्र और राज्यों की सरकारों के सामने ऐसी समस्याओं का भीषण और विराट जमघट आ उपस्थित हुआ जिनको हल करना अविलम्ब आवश्यक था। सामान्य जन के जीवन के मानदण्ड को तेज़ी के साथ ऊंचा उठाने की तीव्र इच्छा से प्रेरित होकर उन्होंने आर्थिक उन्नति और सामाजिक सुधार की अनेक योजनाओं का श्रीगणेश किया। इससे हमारे विशेषज्ञों तथा धन और सामग्री के सीमित साधनों पर बड़ा ज़ोर पड़ा। न तो परिस्थिति का कोई समग्र चित्र उपलब्ध था और न कार्य की कोई निश्चित योजना।

इसी अभाव की पूर्ति के लिए भारत सरकार ने विकास की एक समग्र योजना बनाने के लिए एक संस्था की स्थापना करने का निश्चय किया।

इस प्रकार मार्च सन् १९५० में योजना कमीशन का जन्म हुआ और हमारे प्रधान मंत्री उसके अध्यक्ष हुए। कमीशन से कहा गया कि वह देश के जन, धन और सामग्री के साधनों की जांच करे, उनके सर्वाधिक प्रभावशाली और संतुलित उपयोग

के उपाय सुझाए, प्राथमिकताओं को निर्धारित करे और समग्र योजना के कार्यान्वित होने के लिए आवश्यक प्रशासन-यन्त्र आदि के विषय में निर्णय करे।

१५ महीने तक कमीशन समस्याओं के अध्ययन में व्यस्त रहा। उसने केन्द्र और राज्यों के मन्त्रियों तथा विभिन्न हितों और दृष्टिकोण के लोगों से परामर्श किया। इस सहकारी प्रयत्न का फल प्रथम पंचवर्षीय योजना की प्रस्तावित रूप-रेखा है जो "अधिक से अधिक सार्वजनिक विमर्श" के लिए अब देश के सम्मुख है।

कमीशन की रिपोर्ट तीन भागों में विभक्त है। प्रथम भाग में यह बताया गया है कि योजना के प्रति कमीशन का क्या दृष्टिकोण है। द्वितीय भाग में योजना के प्रमुख अंगों का उल्लेख है। तृतीय भाग में नीति सम्बन्धी समस्याओं और प्रशासन की चर्चा की गई है। समग्र योजना को कई शाखाओं में विभाजित किया गया है, यथा कृषि और ग्राम-विकास, प्राकृतिक साधनों का विकास, उद्योग, श्रम, समाज-सेवा, सार्वजनिक सहकारिता, विस्थापितों का पुनर्वास तथा योजना सम्बन्धी प्रशासन।

अध्याय २

योजना से अभिप्राय

योजना के दो मुख्य उद्देश्य हैं—(१) जनता के लिए जीवन का उच्चतर मानदण्ड और (२) सामाजिक न्याय। योजना के उद्देश्य हमारे समाज के आदर्श को प्रतिबिम्बित करते हैं और उनका उद्‌गम हमारे विधान में सन्निहित राज्य-नीति के निर्देश-सिद्धांतों में है। इन सिद्धान्तों के अन्तर्गत अवसर की समानता, आजीविका का अधिकार, समुचित मजूरी का अधिकार और सभी नागरिकों के लिए सामाजिक सुरक्षा आती है। हमारे विधान का सुनिश्चित लक्ष्य ऐसे राज्य की स्थापना करना है जिसका उद्देश्य जन-कल्याण हो। इस नई व्यवस्था की प्राप्ति के लिए योजना द्वारा कुछ प्राथमिक कदम उठाए गए हैं। इसके द्वारा भविष्य की नींव डाली जाएगी और साथ ही अत्यावश्यक आर्थिक और सामाजिक समस्याओं को भी हल किया जाएगा।

प्रजातन्त्रात्मक आयोजन

अब प्रश्न यह होता है कि हमें अपने उद्देश्य की प्राप्ति के लिए किस प्रकार की आर्थिक व्यवस्था की आवश्यकता है ? प्रचलित असमानता, अर्थ-व्यवस्था की जीर्णता और ग़रीबी को देखते हुए यह तो स्पष्ट है कि हमें परिवर्तन की आवश्यकता है।

हमारे सम्मुख क्या विकल्प है ?

एक सिरे पर किसी प्रकार की तानाशाही व्यवस्था है। बहुत से लोगों को यह व्यवस्था इसलिए पसन्द है क्योंकि यह मनुष्य की बुनियादी आवश्यकताओं की पूर्ति शीघ्रता से करने का वचन देती है। तानाशाही व्यवस्था के अन्तर्गत सफलता इसलिए मिलती है क्योंकि प्रस्तुत साधनों का एकत्रीकरण और दिशा-निर्देश समग्र-सत्ता-प्राप्त केन्द्रीय संगठन के हाथों में रहता है। परन्तु हम जानते हैं कि तानाशाही का अनिवार्य परिणाम हिंसा, विग्रह, सैन्यवाद और वैयक्तिक स्वतन्त्रता का दमन होता है। ये सभी बातें हमारी राष्ट्रीय चेतना और परम्परा के प्रतिकूल हैं। अतएव

हम जनतन्त्रात्मक आदर्श को नहीं छोड़ सकते, भले ही व्यावहारिक दृष्टि से वह कम लाभप्रद हो। परन्तु क्या ऐसी बात है?

आर्थिक दृष्टि से प्रजातन्त्रात्मक योजना शायद कम चमत्कारपूर्ण है। परन्तु वह निश्चय ही अधिक स्थायी है। उसकी सफलता जनता के ऐच्छिक त्याग और सहयोग पर निर्भर करती है। एक प्रजातन्त्रात्मक राज्य में योजना के संचालन का अर्थ है कठिन परिश्रम; और इसमें प्रत्येक नागरिक का भाग है। वस्तुतः वह शिक्षा की ही एक व्यापक पद्धति है जिससे एक ओर तो देश की प्रगति सुनिश्चित हो जाती है और दूसरी ओर व्यक्ति के गुणों का विकास होता है। इसके अतिरिक्त प्रजातन्त्रात्मक योजना जिस त्याग को मांग करती है, वह समाज में युक्तियुक्त रूप से वितरित रहता है। अतएव संकीर्ण दृष्टिकोण से भी प्रजातन्त्रात्मक तरीका अधिक सुविधाजनक है। अब प्रश्न यह उठता है कि प्रजातन्त्रात्मक तरीके से हम अपने लक्ष्य तक कैसे पहुंच सकते हैं?

यह उद्देश्य इस प्रकार सिद्ध हो सकता है कि हम अव्यवस्थित वैयक्तिक प्रयत्नों से बचें और वैयक्तिक अधिकार की भावना के स्थान पर सहकारी प्रयत्नों की स्थापना करें। योजना कमीशन ने ठीक यही बात सुझायी है। योजना के अन्तर्गत एक ऐसी अर्थ-व्यवस्था को परिकल्पना की गई है जिसके अनुसार जनता की भलाई के लिए, राज्य के सामान्य दिशा-दर्शन में, व्यक्तिगत प्रयत्न का सार्वजनिक प्रयत्न से सहयोग होगा। एक सर्वमान्य उद्देश्य को खातिर इस प्रकार की अर्थ-व्यवस्था के लिये केन्द्रीय निर्देशन आवश्यक होगा।

वैयक्तिक प्रयत्नों का स्थान

योजना के अन्तर्गत सरकार के भौतिक साधनों का अधिकांश भाग कृषि, सिंचाई और विद्युत्-शक्ति, समाज-सेवा तथा कार्यान्वित किये जा चुकने वाले औद्योगिक कार्यों की पूर्ति में प्रयुक्त होगा। इसलिए कुछ समय तक उद्योग और वाणिज्य के क्षेत्र में राज्य का प्रवेश अधिक न हो सकेगा। परन्तु व्यक्तिगत प्रयत्नों को सहायता देने और उनका दिशा-निर्देश करने का कार्य राज्य करता रहेगा। इस प्रकार उत्पादन और वितरण के क्षेत्रों में व्यक्तिगत प्रयत्नों का महत्त्व बहुत अधिक रहेगा। परन्तु ऐसे प्रयत्नों को एक नई दिशा ग्रहण करनी होगी और देश के व्यापक हितों की दृष्टि से अनुशासन की एक नयी नियमावली स्वीकार करनी होगी।

जिस सीमा तक वह सार्वजनिक समृद्धि के विकास में सहायक होगा वहां तक ही इसके लिए अर्थ व्यवस्था में स्थान रहेगा।

प्रतिद्वन्द्वी उद्देश्यों की समस्या

विकास के विशिष्ट कार्यक्रमों का निर्धारण करते हुए कमीशन के सामने समस्या यह थी कि या तो प्रतिद्वन्द्वी उद्देश्यों में से किसी एक को चुनें अथवा उनके बीच संतुलन स्थापित करें। अधिकतम उत्पादन, पूर्ण रोज़गारी का प्रबन्ध, मूल्य में कमी और आय की समानता—ये सभी उद्देश्य अपने आप में आवश्यक हैं। परन्तु कतिपय दशाओं में ये एक साथ उपलब्ध नहीं किए जा सकते। अतएव आवश्यकता यह है कि इनमें से प्रत्येक पर संतुलित रूप से बल दिया जाए।

एक उदाहरण द्वारा यह बात स्पष्ट हो जाएगी। हमारी सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण वर्तमान आवश्यकता खाद्य और नित्य प्रति की आवश्यकता की अन्य चीज़ें हैं। यदि हम केवल इन्हीं के उत्पादन में अपनी सारी शक्ति लगा दें और अपनी अर्थ-व्यवस्था की नींव मज़बूत न करें तो भविष्य में हमें वर्तमान से भी अधिक कठिनाई का सामना करना पड़ेगा। अतएव हमें भविष्य की ओर देखना ही होगा, भले ही इसका परिणाम यह हो कि आज हमें अपनी कुछ आवश्यकताओं का त्याग करना पड़े। दूसरे शब्दों में अधिक अनाज और सामग्री उत्पन्न करते हुए भी हमें ऐसे उपायों का अवलम्बन करना पड़ेगा जिनसे हमारी अर्थ-व्यवस्था मज़बूत हो और उन त्रुटियों का निराकरण हो जिनके कारण हम पिछड़े हुए हैं। अतएव हमें अपने साधनों का एक भाग नदी-घाटी-योजनाओं जैसी विकास योजनाओं में लगाना पड़ रहा है।

इसी प्रकार यह आवश्यक है कि हमारे यहां सब को रोज़ी मिले। परन्तु भारत में न तो इतने साधन हैं और न भूमि, कि सभी बेकार लोगों को अविलम्ब काम में लगाया जा सके। आरम्भिक अवस्था में इस दिशा में धीमी प्रगति होना अनिवार्य है। समस्या यह है कि हम एक ऐसी विविध-दिशा-व्यापी अर्थ-व्यवस्था का निर्माण करें जिसके द्वारा बेकारी की समस्या पूर्णतया हल हो सके तथा समाज-रचना के विविध कार्यों में देश की उपलब्ध जन-शक्ति को लगाने के सभी संभव उपायों की खोज करें। बेकारी को दूर करने के लिए कुटीर-उद्योग तथा छोटे पैमाने पर चलनेवाले अन्य उद्योग सहायक हो सकते हैं और उनका विकास अवश्य ही होना चाहिए।

आर्थिक समानता

अन्त में आर्थिक समानता का प्रश्न आता है। वर्तमान समय में ग़रीब और अमीर, तथा देहाती और शहरी क्षेत्रों के बीच बड़े असमान रूप में सम्पत्ति का बंटवारा पाया जाता है। यह असमानता अन्यायपूर्ण भी है और आर्थिक उन्नति की दृष्टि से अहितकर भी। हमारे देश में प्रजातन्त्र तभी जीवित रह सकता है जब सम्पत्ति का अधिक समुचित वितरण हो।

इस समानता को प्राप्त करने का एक मार्ग यह है कि राजस्व तथा अन्य कानूनी उपायों द्वारा केन्द्रीभूत सम्पत्ति को खींच लिया जाए। इस दिशा में कार्य करने के लिए कमीशन ने जो सुझाव दिए हैं उनके अन्तर्गत करों की वसूली, मृत्यु-कर लगाना और ज़मींदारी उन्मूलन को उदाहरणस्वरूप उपस्थित किया जा सकता है।

एक अन्य उपाय यह है कि जन-साधारण के जीवन के मानदण्ड को, अपेक्षाकृत अधिक पीड़ित वर्ग की आर्थिक और सामाजिक अवस्था का सुधार करके और समाज की सम्पत्ति तथा उत्पादन-क्षमता में समग्र रूप से वृद्धि करके, ऊंचा उठाया जाए। इस दिशा में जो कदम उठाए जा सकते हैं, वे हैं—कृषकों की रक्षा, श्रम-कल्याण, पिछड़े हुए वर्ग के लोगों की दशा में सुधार और सूदखोरी के स्थान पर व्यवस्थित ऋण। वर्तमान असमानताओं का अन्त करने में यह योजना बड़ी सहायक सिद्ध होगी क्योंकि कृषि सम्बन्धी विकास पर इसमें विशेष बल दिया गया है।

परन्तु सभी असमानताओं को तुरन्त दूर कर देना सम्भव नहीं है। इस प्रकार की नीति अपनाने पर हो सकता है कि वह उद्देश्य ही न पूर्ण हो सके जिसके लिए उक्त नीति अपनायी जाए। कारण यह है कि उससे बचत पर बहुत प्रभाव पड़ेगा और पूंजी का एकीकरण तथा विकास रुक जाएगा।

हमें अन्य कई बातों पर भी विचार करना है। प्रथम तो यह कि भारत की अर्थ-व्यवस्था पूर्णतया सुसम्बद्ध नहीं है। हमारी अर्थ-व्यवस्था के एक बड़े अंश पर आर्थिक उत्तेजना का प्रभाव प्रायः धीमे-धीमे होता है। द्वितीय यह कि हमारी अर्थ-व्यवस्था के महत्वपूर्ण अंगों के सम्बन्ध में तथ्य और आंकड़ों का अभाव है। अन्तिम बात यह है कि हमारे विधान की रूप-रेखा संघीय है जिसके अन्तर्गत राज्य लगभग स्वशासित हैं। अतएव बहुत अधिक पारस्परिक परामर्श करना पड़ता है तथा नीतियों

श्रौर कार्यक्रमों में प्रभावशाली रूप से समन्वय करने की समस्या पर बहुत विशेष ध्यान देना होता है।

फिर भी इसके अर्थ यह नहीं हैं कि परिवर्तन यथेष्ट शीघ्रता से न होंगे। कमीशन का यह निश्चित विश्वास है कि प्रजातन्त्र के भविष्य को श्रौर किसी बात से इतना धक्का न पहुंचेगा जितना इस बात से कि धनी लोग उस नए समाज के—जिसका निर्माण अत्यावश्यक है—अपने को अनुकूल बनाने में असमर्थ निकलें। परन्तु प्रगति की गति को हमें वर्तमान यथार्थताओं के अनुकूल रखना होगा श्रौर सामाजिक उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए केवल जनतन्त्रात्मक तरीकों को ही अपनाना होगा।

अध्याय १

योजना

कमीशन द्वारा प्रस्तुत पंचवर्षीय योजना एक व्यावहारिक प्रलेख है। उसके दो भाग हैं। प्रथम भाग को कार्यान्वित करने के लिए १,४९३ करोड़ रुपयों की आवश्यकता होगी। इस पुस्तिका में इसी भाग का उल्लेख है। जब योजना कार्यान्वित हो जाएगी तो ऐसे नये उत्पादन-साधनों की बहुतायत हो जाएगी जिनसे भविष्य में विकास की गति तीव्रतर हो सकेगी। इसके अतिरिक्त खपत की आवश्यक वस्तुओं, यथा खाद्य और वस्त्र, को इधर के वर्षों की कमी दूर होकर विश्व-युद्ध के पहले जैसी उपलब्धि होने लगेगी।

यदि हमारी अर्थ-व्यवस्था को कुछ भी उन्नत होना है तो प्रथम भाग में जिस व्यय की परिकल्पना की गई है वह अत्यावश्यक हो जाता है। वस्तुतः उससे कुछ अधिक ही पूंजी होने से लाभ अधिक होगा, जिसकी व्यवस्था दूसरे भाग में की गई है। दूसरे भाग की पूर्ति के लिए ३०० करोड़ रुपये लगेंगे। कुल मिलाकर दोनों भागों को कार्यान्वित करने के लिए सार्वजनिक रूप से १,७९३ करोड़ रुपयों का व्यय करना होगा।

कमीशन की यह राय है कि यदि देश की आर्थिक स्थिति को और अधिक ख़राब होने से बचाना है तो योजना का प्रथम भाग, जिसके लिए आन्तरिक साधनों से पूंजी प्राप्त होगी, अवश्य ही कार्यान्वित होना चाहिए। दूसरे भाग का कार्यान्वित होना बाह्य सहायता पर निर्भर करेगा।

विकास की रूप-रेखा

नीचे दी हुई तालिका से स्पष्ट हो जाएगा कि हमारे देश के आर्थिक जीवन का प्रत्येक भाग पंचवर्षीय योजना से किस प्रकार लाभान्वित होगा :

	व्यय (१९५१-५६) (करोड़ रुपयों में)	कुल व्यय का प्रतिशत (१९५१-५६)
कृषि और ग्राम-विकास	१९१'७०	१२'८
सिंचाई और बिजली	४५०'३६	३०'२
परिवहन और संचार	३८८'१२	२६'१
उद्योग	१००'९९	६'७
सामाजिक सेवा के कार्य	२५४'२२	१७'०
पुनर्वास	७९'००	५'३
विविध	२८'५४	१'९
योग	१,४९२'९३	१००'०
अथवा	१,४९३'००	

योजना में कृषि को सर्वोच्च स्थान प्राप्त हुआ है। हमारे देश की दो तिहाई से अधिक जनसंख्या आजीविका के लिए भूमि पर निर्भर करती है। जब तक हम गांव के निवासियों को अधिक उत्पादन करने और अधिक अर्जन करने के लिए सहायता न देंगे, हमारी अर्थ-व्यवस्था में प्रगति के लिए गति न होगी। इसके अतिरिक्त, कच्चे माल की कमी के कारण हमारे देश के पटसन, वस्त्र और शक्कर उद्योगों को हानि उठानी पड़ी है और बड़ी मात्रा में खाद्यान्न के आयात के कारण पूंजीगत (कैपीटल) वस्तुओं का आयात नहीं हो पाया। अतएव कृषि का विकास करके अर्थ-व्यवस्था को संतुलित करने को प्राथमिकता दी गई है।

चूंकि सरकार के साधनों को अधिकांशतः कृषि के विकास में लगाया जाएगा, अतः वह उद्योग की दिशा में महत्त्वपूर्ण सार्वजनिक प्रयत्न तत्काल न कर सकेगी। औद्योगिक विकास का उत्तरदायित्व अधिकांशतः वैयक्तिक प्रयत्नों पर रहेगा। कमीशन का अनुमान है कि आगामी पांच वर्षों में वैयक्तिक रूप से संचालित उद्योगों के लिए ३०० करोड़ रुपयों की आवश्यकता होगी। इस व्यय का कुछ भाग सरकार देगी। शेष पूंजीबाज़ार से तथा उद्योगों की रक्षित पूंजी से आएगा।

विगत कुछ वर्षों में सामाजिक सेवा कार्यों का व्यय तेज़ी से बढ़ा है यद्यपि हमारी आवश्यकताओं को देखते हुए होनेवाली प्रगति यथेष्ट नहीं है। योजना का उद्देश्य है इस प्रगति को सुदृढ़ करना और इस दिशा में कार्यों को कुछ विस्तार देना।

योजना की अन्य उल्लेखनीय विशेषताओं के अन्तर्गत विस्थापितों का पुनर्वास, पिछड़े हुए वर्गों की उन्नति और उद्योगों में लगे हुए मज़दूरों के लिए आवास की व्यवस्था है।

प्राथमिकताएं

कमीशन द्वारा निर्दिष्ट प्राथमिकताओं का निर्धारण करते हुए यह ध्यान रखा गया है कि जिन कार्यक्रमों का आरम्भ हो चुका है उन्हें पूरा किया जाए। इसमें विस्थापितों का पुनर्वास भी सम्मिलित है। सबसे अधिक ज़ोर अनाज और कच्चे माल के उत्पादन और उनकी समुचित मात्रा में उपलब्धि की आवश्यकता पर दिया गया है। उसके बाद यातायात के सुधार के कार्यक्रम, कतिपय अत्यावश्यक उद्योगों का विकास, सड़कों का निर्माण और सामाजिक सेवा के कार्य, यथा आवास, शिक्षा और चिकित्सा सम्बन्धी सुविधाएं आते हैं।

प्रत्येक दिशा के लिए कमीशन ने एक नीति, एक कार्यक्रम और राष्ट्रीय जीवन के विकास के लिए आवश्यक योजनाओं को कार्यान्वित करनेवाले प्रशासन-यन्त्र का उल्लेख कर दिया है।

अध्याय ४

खाद्य

द्वितीय विश्व-युद्ध के पहले भारत में विदेश से १५ लाख टन तक अनाज आता था। विभाजन और जनसंख्या की निरन्तर वृद्धि के कारण खाद्य-समस्या अधिक गम्भीर हो गई है। यह स्पष्ट है कि केवल तात्कालिक उपायों द्वारा इसे हल नहीं किया जा सकता। इस स्थिति का सामना करने के लिए सावधानी के साथ उपाय और दीर्घकालीन प्रयत्न करने होंगे। अतएव योजना के अन्तर्गत खाद्यान्न के उत्पादन में वृद्धि को सर्वोच्च प्राथमिकता दी गई है।

परन्तु हमारी समस्या केवल उत्पादन में वृद्धि से हल न हो जाएगी। यह भी देखना आवश्यक होगा कि खेतों की अतिरिक्त उपज कमी वाले क्षेत्रों में वितरण के लिए सरकार तक पहुंच जाती है। और इस अतिरिक्त उपज की प्राप्ति सरकार को उचित मूल्य में होनी चाहिए। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए प्रत्येक राज्य में अनाज के समाहरण के लिए केवल सरकार ही खरीददार हो—ऐसा सुझाव दिया गया है।

यदि कृषक अपनी उपज को नियंत्रित दर पर राज्य को देता है तो उसे उसकी आवश्यकता की वस्तुएं, तथा खेती के औज़ार आदि उचित दामों में देहाती क्षेत्रों की लायसेंसशुदा सहकारी समितियों द्वारा मिलने चाहिए। इसका प्रबन्ध करना आवश्यक होगा।

जब तक कमी बनी हुई है, सरकार का यह एक प्राथमिक कर्तव्य है कि वह उचित मूल्य पर लोगों में अनाज का समुचित बंटवारा करे। कमीशन का कथन है कि "खाद्य नीति निर्धारित करते हुए कोई भी ऐसा प्रस्ताव या प्रयोग नहीं किया जा सकता जो इस उत्तरदायित्व को हीन करे व जिससे हमारी अर्थ-व्यवस्था खतरे में पड़ जाए या अनिश्चित हो जाए।" अनाज के पूर्ण या आंशिक विनियंत्रण की नीति

ख़तरे से खाली नहीं है। अतएव कमीशन ने यह सुझाव दिया है कि सभी राज्यों में अनाज के कन्ट्रोल और राशनिंग की वर्तमान व्यवस्था जारी रहनी चाहिए।

हमारी खाद्य और राशनिंग सम्बन्धी समग्र आवश्यकताओं, आन्तरिक उत्पादन की वृद्धि की संभावनाओं और अनाज की देश में ही वसूली की सीमितता को ध्यान में रखते हुए कमीशन ने इस बात पर ज़ोर दिया है कि आगामी कुछ वर्षों तक देश को अनाज के आयात का ऐसा प्रबन्ध करना चाहिए जिससे प्रति वर्ष ३० लाख टन अनाज विदेशों से आता रहे। विशेष संकट के वर्ष में आयात का परिमाण अधिक भी हो सकता है।

अध्याय ५

कृषि

जनसंख्या की तेज़ी के साथ वृद्धि होते रहने के कारण हमारी आवश्यकताओं और खाद्य तथा कच्चे माल की उपलब्धि के बीच की खाई प्रतिवर्ष चौड़ी होती जा रही है उक्त वस्तुओं के आयात की लाचारी हमारी अर्थ-व्यवस्था को बहुत दुर्बल बना देती है। कृषि विषयक पंचवर्षीय योजना का उद्देश्य है आयात पर हमारी आत्यन्तिक निर्भरता को काफ़ी कम कर देना।

नीचे दी हुई तालिका द्वारा कृषि के विकास के विभिन्न अंगों पर होनेवाले व्यय का स्पष्टीकरण हो जाएगा :

	दो वर्षों का योग १९५१–५३	पांच वर्षों का योग १९५१–५६
	(करोड़ रुपयों में)	
कृषि	६०·८	१३६·९
पशु चिकित्सा, वृद्धि और डेयरी	६·७	२२·५
वन-विकास	३·२	१०·१
सहकारिता	३	७·२
मत्स्य-पालन	१·४	४·४
देहात विकास	४·०	१०·६
योग	७९·१	१९१·७

१. उत्पादन का कार्यक्रम

अब हम पांच वर्षों की अवधि में अतिरिक्त उत्पादन सम्बन्धी कमीशन के सुझावों पर दृष्टिपात करें। लक्ष्य इस प्रकार निर्धारित किए गए हैं : अतिरिक्त खाद्य-

७२ लाख टन; पटसन—२१ लाख गांठ; कपास—१२ लाख गांठ; तिलहन—३ लाख ७५ हज़ार टन; शक्कर—६ लाख १० हज़ार टन। नीचे दी हुई तालिका से विवरण स्पष्ट हो जाएगा :

	खाद्य (टनों में)	पटसन (४०० पौंड की गांठों में)	कपास (३१२ पौंड की गांठों में)	तिलहन (टनों में)	शक्कर (टनों में)
			(हज़ार गुनी संख्याएं)		
आसाम	३११	४४०	—	—	५०
बिहार	८७१	३१०	—	८·५	५०
बम्बई	३६७	—	१६८	६३·०	३४
मध्य प्रदेश	३४७	—	१२८	२७·०	—
मद्रास	८३४	—	२१८	१४२·०	७८
उड़ीसा	२१५	२००	—	—	—
पंजाब	६५०	—	७१	—	५७
उत्तर प्रदेश	८००	३३०	४६	६१·०	४१०
पश्चिमी बंगाल	७१७	७००	—	—	११
हैदराबाद	६३३	—	८८	४१·०	—
मध्य भारत	३००	—	११	१·५	—
मैसूर	१५१	—	७५	—	—
पैप्सू	२४१	—	५६	—	—
राजस्थान	८६	—	७५	—	—
सौराष्ट्र	१४	—	१५१	१५·०	—
ट्रावन्कोर-कोचीन	१४१	—	—	—	—
अन्य राज्य	२६०	—	१७	—	—
योग	७,२०२	२,०६०	१,२००	३७५·०	६१०

व्यावसायिक फ़सलों के उत्पादन में वृद्धि के लिए इस समय परिस्थितियां अनुकूल हैं और इस दिशा में विशेष उपायों के अवलम्बन की उतनी आवश्यकता नहीं है जितनी अनाज के उत्पादन की वृद्धि के लिए। खाद्योत्पादन की वृद्धि के लक्ष्य की प्राप्ति के लिए सुनिश्चित उपायों को अपनाना होगा। इनके अन्तर्गत सिंचाई की

सुविधाओं का विस्तार, खादों और अच्छे बीज का प्रयोग तथा भूमि का उद्धार हैं। उक्त उपायों का विवरण इस प्रकार है :

	अतिरिक्त क्षेत्रफल ('००० एकड़)	अतिरिक्त उत्पादन ('००० टन)
सिंचाई की वृहद् योजनाएं	८,७१२	२,२७२
सिंचाई की छोटी योजनाएं	७,६२१	१,६३२
भूमि सुधार और उद्धार के कार्यक्रम	७,४०५	१,५२४
खादों व रासायनिक खादों के कार्यक्रम	...	५८४
बीजों के वितरण के कार्यक्रम	...	३७०
अन्य कार्यक्रम	...	५२०
कुल योग	२३,७३८	७,२०२

इस कार्यक्रम को सफलता के साथ कार्यान्वित करने के लिए प्रभावशाली प्रशासकीय उपायों का अवलम्बन करना होगा अर्थात अन्तर्गत कृषि-विस्तार सेवाओं का प्रबन्ध करना होगा और सापेक्षिक मूल्यों के ऐसे स्तर को स्थिर रखना है जिससे अनाज की खेती वाले क्षेत्रों को बड़े परिमाण में गैर अनाज की फसलों की खेती के लिए न बदला जा सके। इसके लिए नियंत्रणों की एक नियमित व्यवस्था भी अपेक्षित है।

७. देहात विकास के लिए शासन यन्त्र

कमीशन के विचार से वर्तमान शासन-व्यवस्था ग्राम विकास की आवश्यकताओं के लिए काफ़ी नहीं।

उसकी त्रुटियों के अन्तर्गत एक बात यह है कि मालगुज़ारी और विकास विभागों में तथा स्वयं विकास सम्बन्धी विभिन्न विभागों के बीच भी, परस्पर समन्वय का अभाव है। प्रत्येक विकास विभाग की कृषक तक पहुंच केवल अपने अधिकारियों द्वारा ही होती हैं और ये प्रायः सबसे निम्न अधिकारी ही होते हैं जिनको न तो ठीक से प्रशिक्षण मिलता है और न जिन्हें समुचित साधन प्राप्त होते हैं। विकास विभागों के शिक्षित अधिकारी प्रायः शासन-कार्यों में लगा दिए जाते हैं। इस समय ग्राम विकास के कार्य को निभाने के लिए कोई भी सुसम्बद्ध संगठन नहीं है।

कमीशन के सुझावों के अनुसार ज़िलों में विकासशील क्षेत्रों का नियोजन करना चाहिए। प्रत्येक क्षेत्र के अन्तर्गत ५० से ६० तक गांव होंगे जिनकी कुल आबादी २५,००० से ३०,००० तक होगी। क्षेत्र की सब से छोटी इकाई गांव होगा और मध्यवर्ती इकाई १० गांवों का समूह या लगभग ५,००० की आबादी होगी। इस प्रकार देहातों में समन्वय समस्या को हल करने का विचार प्रस्तुत किया गया है।

प्रत्येक ऐसे क्षेत्र के लिए देहात-सुधार एजेन्सी अथवा विस्तार सेवा, (जैसा कि उसका वर्तमान नाम है,) का संगठन होगा। प्रत्येक विकासशील क्षेत्र एक विस्तार अधिकारी के अधीन होगा जो कृषि, सहकारिता और पशु-वृद्धि विभागों की ओर से देहाती क्षेत्रों में होनेवाले विकास-कार्यों के संचालन के लिए उत्तरदायी होगा। उसकी अधीनता में ५ से ६ तक ग्राम-स्तर पर कार्य करनेवाले लोग होंगे जिनमें से प्रत्येक एक ग्राम-समूह के लिए उत्तरदायी होगा। विस्तार अधिकारी को सहकारी वितरण केन्द्र के सर्वोच्च अधिकारी की सहायता प्राप्त होगी। इस केन्द्र द्वारा ही क्षेत्रीय विकास के लिए आवश्यक धन व सामग्री प्राप्त होगी।

ज़िले के लिए एक ज़िला विकास समिति होगी जिसमें विकास विभागों के अधिकारी, ग़ैर-सरकारी प्रतिनिधि तथा अध्यक्ष के रूप में कलेक्टर होगा। यह समिति विकास के क्षेत्रों में कार्यान्वित करने के लिए एक सुसम्बद्ध योजना का निर्धारण करेगी। इस प्रकार कलेक्टर का भाग सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण होगा और ज़िले में ग्राम विकास के कार्य को उसके प्रवर्तक उत्साह और प्रेरणा से बड़ा लाभ मिलेगा। उसकी सहायता के लिए एक ज़िला विकास अधिकारी होगा जो एक उच्च कोटि का अधिकारी होगा।

विस्तार सेवा के शीर्षस्थान पर राज्य में एक विकास कमिश्नर होगा। उसकी अधीनता में विभिन्न विकास-विभागों के सर्वोच्च अधिकारी कार्य करेंगे। कमिश्नर राज्य ग्राम विकास बोर्ड का मंत्री भी होगा। इस बोर्ड में सभी विकास विभागों के सर्वोच्च अधिकारी और ग़ैर सरकारी प्रतिनिधि होंगे तथा राज्य का मुख्य मंत्री इसका अध्यक्ष होगा। सरकारी अधिकारी प्रत्येक स्तर पर ग़ैर सरकारी प्रतिनिधियों और समाज-सेवी कार्यकर्ताओं का सहयोग प्राप्त करेंगे।

परन्तु प्रशिक्षित अधिकारियों की कमी और उत्पादन-वृद्धि की आवश्यकता को देखते हुए कमीशन ने यह सुझाव दिया है कि पहले उन क्षेत्रों को प्रकर्ष कार्य के

लिए चुन लिया जाए जहां वर्षा या सिंचाई की सुविधाएं सुनिश्चित हैं। क्रमशः नई प्रणाली का विस्तार अन्य क्षेत्रों तक किया जा सकता है। प्रकर्ष विकास के लिए निर्धारित क्षेत्रों में कृषि के विकास का कार्यक्रम ग्राम विकास के सर्वतोमुखी कार्यक्रम के एक अंग के रूप में अपनाया जाएगा। प्रकर्ष विकास के लिए उचित क्षेत्रों को चुनने के ढंग का उल्लेख कमीशन ने कर दिया है जिससे प्रत्येक राज्य के सम्पूर्ण क्षेत्र का विकास हो सके। यही स्थायी और महत्त्वपूर्ण परिणाम पाने का सुनिश्चित मार्ग है।

३. ग्राम-पुनर्गठन

कृषि के सुधरे हुये तरीकों और सिंचाई की और अधिक सुविधाओं से कृषि की कुछ बुराइयां दूर हो सकती हैं। लेकिन उसमें नया जीवन फूंकने के लिए हमें ग्राम्य अर्थ-व्यवस्था के स्वरूप को ही बदलना होगा।

ग्राम्य अर्थ-व्यवस्था के बुनियादी दोष क्या हैं? प्रथम तो कृषि में लगे हुए लोगों की संख्या बहुत अधिक है। इसका परिणाम यह होता है कि एक भारतीय किसान ५ एकड़ से भी कम भूमि पर काश्त करता है जब कि अमेरिकन किसान १४२ एकड़ और ब्रिटिश किसान २१ एकड़। ५ एकड़ तो औसत है। कुछ के पास इससे अधिक है, कुछ के पास कम।

दूसरे; जिस भूमि का वह स्वामी है या जिस पर वह खेती करता है वह एक स्थान पर इकट्ठी नहीं। वह इधर-उधर बिखरे भूमि के टुकड़ों के रूप में होती है। वस्तुतः कुछ जगहों में भूमि बहुत ही छोटे-छोटे टुकड़ों में बंटी पड़ी है। इस प्रकार देश के एक बड़े भाग में किसान अपने प्रस्तुत सामान्य साधनों का सर्वोत्तम उपयोग करने में असमर्थ होता है। वह अपने छोटे-छोटे और यत्र-तत्र बिखरे भूखण्डों को उदासीनता के साथ जोतता-बोता है और बड़ी कठिनाई से अपना और अपने परिवार का पालन कर पाता है। वह ग़रीब बना रहता है क्योंकि उसके पास बिक्री के लिए कुछ भी नहीं बच रहता। इस ग़रीबी के कारण वह अच्छी किस्म के बीजों, कृषि-यन्त्रों और खादों का प्रयोग नहीं कर पाता, न वह अपने पशुओं की ठीक से देख-भाल कर पाता है। अतः यदि हमारे देश में खेती की दशा पिछड़ी हुई है और गांव प्रायः टूटी-फूटी झोंपड़ियों के समूह-मात्र दिखाई देते हैं तो आश्चर्य ही क्या?

भूमि की समस्या का हल है कृषि की पद्धति में ऐसा परिवर्तन जिससे वह आजीविका मात्र का आधार न रहकर आर्थिक दृष्टि से लाभदायक बन जाए। इससे

कृषि सम्बन्धी कार्य अधिक अच्छे ढंग से हो सकेंगे और किसान की आय में वृद्धि होगी।

हमारी कृषि के पुनर्गठन में दूसरी बाधा, जो अब तेज़ी से दूर हो रही है, ज़मींदारों व अन्य मध्यवर्ती व्यक्तियों की है। इन लोगों का गांवों की समाज-व्यवस्था में कोई भी उपयोग नहीं रह गया है। कमीशन ने इनके निराकरण के लिए उठाए गए क़दमों का स्वागत किया है और इस बात की आवश्यकता पर बल दिया है कि ज़मींदारी और जागीरदारी का शीघ्रातिशीघ्र अन्त किया जाए और ग़ैर-मौरूसी कृषक के हितों की रक्षा के उपाय किए जाएं।

पुनर्गठन की रूपरेखा

पुनर्गठन की रूपरेखा क्या होनी चाहिए? हम देख चुके हैं कि कृषि की अनेक खराबियों की जड़ में अलाभकर भूखण्ड हैं। हमारी कृषि एक श्रेष्ठ उद्योग के रूप में तब तक संगठित नहीं हो सकती जब तक प्रबन्धित इकाइयों का कहीं अधिक विस्तार न हो जाए।

प्रबन्धित इकाइयों के आकार में यथेष्ट वृद्धि निम्नलिखित तरीकों से हो सकती है—

(१) भूमि का राष्ट्रीयकरण हो जाए और सामूहिक कृषि के लिए भूमि उपलब्ध हो।

(२) वर्तमान खेतों के आकार का नियमन किया जाए जिससे अतिरिक्त भूमि का उपयोग अलाभकर भू-खण्डों की आकार-वृद्धि के लिए, भूमिहीनों में वितरण के लिए अथवा सहकारिता के आधार पर कृषि के लिए किया जा सके।

(३) छोटे किसानों को सहकारी कृषि समितियों के सदस्य बनने के लिए राज़ी किया जाए।

अथवा, (४) सम्पूर्ण ग्राम को सहकारी प्रबन्ध प्रणाली की एक इकाई मान लिया जाए।

गांव का सहकारी प्रबन्ध

कमीशन ने भूमि के राष्ट्रीयकरण को अव्यावहारिक और आर्थिक तथा सामा-

जिक दृष्टि से असामयिक मान कर अस्वीकार कर दिया है। भारतीय किसान को अपनी भूमि में इतनी गहरी आसक्ति है कि राष्ट्रीयकरण की बात उसे जंच नहीं सकती। क्षेत्रों के आकार-नियमन की नीति से अनेक जटिल प्रशासकीय समस्याएं उठ खड़ी होती हैं। इसके अतिरिक्त, यदि जनसंख्या का दबाव बना रहता है और रोज़ी के नए रास्ते खुलते नहीं तो इस प्रकार का कोई भी नियमन और बाद में अतिरिक्त भूमि का पुनर्वितरण केवल अस्थायी लाभ देने वाले ही सिद्ध होंगे। अतएव कमीशन का सुझाव है कि भारतीय कृषि की समस्या का सर्वोत्तम हल गांव का किसी न किसी रूप में सहकारी प्रबन्ध ही है।

कमीशन के अनुसार गांवों के सहकारी प्रबन्ध को कृषि के पुनर्गठन का अन्तिम उद्देश्य मानना चाहिए। इस कार्यक्रम के अन्तर्गत किसी गांव का सम्पूर्ण क्षेत्र एक इकाई हो जाता है जिसका प्रबन्ध गांव करेगा। कृषकों की भूमियों का एकत्रीकरण होता है लेकिन उनके स्वामित्व को स्वीकार किया जाता है और उन्हें प्रत्येक फसल के कटने पर स्वामित्व के लिये लाभांश मिलता है। इस प्रकार स्वामित्व के अधिकार को अक्षुण्ण बनाकर, समग्र ग्राम के अधिकतम लाभ को दृष्टि में रखते हुए, सहकारी आधार पर खेती की जाती है। परन्तु सुविधा के लिए गांव की भूमि को विभिन्न क्षेत्रों में बांटा जा सकता है। प्रत्येक क्षेत्र पर एक परिवार या परिवार-समूह द्वारा खेती की जा सकती है। कार्य में संलग्न प्रत्येक व्यक्ति को, चाहे उसे स्वामित्व का अधिकार हो या न हो, काम के आधार पर मजूरी दी जाती है।

सहकारी प्रबन्ध उन गांवों में लागू किया जाएगा जहां भू-स्वामियों या स्थायी कृषकों में से दो-तिहाई लोग, जिनकी भूमि का क्षेत्रफल गांव की कुल कृषि योग्य भूमि से आधे से कम न होगा, इस प्रणाली के पक्ष में हों।

सहकारी प्रणाली से ग्राम के प्रबन्ध के लाभ अनेक और स्थायी हैं। इससे वैज्ञानिक आधार पर खेती हो सकती है और साथ ही स्वामित्व का अधिकार अक्षुण्ण बना रहता है। एक ही प्रकार के कार्य के लिए जो भूमि के स्वामी हैं और जो नहीं भी हैं, वे सभी समान मजूरी पाएंगे। इस प्रकार भूमिहीन खेतिहर मज़दूरों की स्थिति अच्छी होगी। इसके अतिरिक्त चूंकि गांव को अपने सभी निवासियों के लिए काम का प्रबन्ध करना होगा, अतएव रोज़ी के साधनों को बढ़ाने के लिए उसे सभी अछूते साधनों का विकास करना होगा। इस प्रकार हमारे ग्राम्य-जीवन में एक नये जीवनदायी तत्व का समावेश होगा। अभी तक यह तत्व अनुपस्थित रहा है।

निस्सन्देह यह अनुभव किया जाता है कि उक्त लक्ष्य तक सरलता से न पहुंचा जा सकेगा। कृषकों को यह विश्वास दिलाने के लिए कि इसी प्रणाली से उनके हितों की सबसे अधिक रक्षा होगी, उन्हें समझाना-बुझाना पड़ेगा, व्यावहारिक प्रदर्शनों का आयोजन करना होगा और सरकार को पूंजी लगानी होगी। पर इतनी बात भी बहुत महत्त्वपूर्ण है कि कृषि-पुनर्गठन के क्षेत्र में गांवों के सहकारी प्रबन्ध को राष्ट्रीय नीति का आधार मान लिया जाए।

अल्पकालिक कार्यक्रम

कृषि-उत्पादन की वृद्धि के लिए तात्कालिक कार्यक्रम के रूप में गांवों के सहकारी प्रबन्ध को कार्यान्वित करने के लिए पूर्व वर्णित प्रशासन-यन्त्र को निम्न-लिखित बातों पर ध्यान केन्द्रित करना होगा :

(१) गांव उत्पादन संघ की स्थापना;

(२) रजिस्टर्ड फ़ारमों की स्थापना;

(३) सहकारी कृषि समितियों को प्रोत्साहन।

रजिस्टर्ड फ़ारम

कमीशन का सुझाव है कि एक निर्धारित स्तर से ऊपर के समस्त क्षेत्रों को रजिस्टर्ड फ़ारमों के रूप में संगठित करना चाहिए। उक्त स्तर से नीचे के क्षेत्रों को एकीकरण के द्वारा सहकारी फ़ारमों का रूप देना चाहिए। खेती की आज की प्रणाली के अनुसार प्रायः अधिकांश कृषि-योग्य भूमि पर लाभकर क्षेत्रों के छः गुने आकार को ऐसी प्रबन्धक इकाई माना जा सकता है जिससे अधिकतम लाभ मिल सके। परन्तु स्थानीय दशाओं का विचार करके इस आकार में कमी-बेशी करना होगा।

रजिस्टर्ड फ़ारमों के स्वामियों को खेती के स्वीकृत वैज्ञानिक तरीकों को अप-नाना होगा, अच्छे बीजों की बिक्री करनी होगी, राज्य को अनाज देना होगा और श्रमिकों को उचित मजूरी देनी होगी। संक्षेप में, उन्हें खेती के ऐसे मानदण्ड स्थिर करने होंगे जिनका अनुकरण अन्य लोग कर सकें। उन्हें उक्त उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए सरकार टैकनीकल परामर्श और आवश्यक सामग्री की सहायता देगी।

परन्तु रजिस्टर्ड फ़ारमों के अन्तर्गत ग्राम्य क्षेत्र का एक छोटा अंश ही आ सकेगा। शेष भू-स्वामियों को प्रोत्साहित किया जाएगा कि वे स्वेच्छा से सहकारी कृषि समितियों के रूप में संगठित हो जाएं। सहकारी कृषि समिति के अन्तर्गत कृषि-क्षेत्र का क्षेत्रफल रजिस्टर्ड फ़ारम के लिए निर्धारित न्यूनतम क्षेत्रफल से कम न होगा। आवश्यक वस्तुओं के वितरण, आर्थिक सहायता, टैकनीकल परामर्श, बेचने की सुविधा और भू-खण्डों के एकीकरण के मामले में सहकारी कृषि समितियों के अन्तर्गत क्षेत्रों को सरकार तरजीह देगी। सहकारी कृषि समितियों के मामले में जो कृषक निजी तौर पर खेती न करेंगे उनका भूमि पर अधिकार हट कर मुज़ारएं के हक़ में न होगा। इस प्रस्ताव का उद्देश्य है सहकारी कृषि समितियों के संगठन को प्रोत्साहित करना और भूमि पर काम करने वालों की संख्या में कमी करना।

गांव-उत्पादन-संघ

गांव-उत्पादन-संघ सभी रजिस्टर्ड फ़ारमों का, उन किसानों का जिन्होंने अपने आपको सहकारी कृषि समितियों के रूप में संगठित कर लिया है, तथा स्वतन्त्र कृषकों का एक सामान्य संगठन होगा। उसका कार्य होगा प्रत्येक वर्ग के कृषक को ऐसी सहायता देना जिससे वह गांव के कुल उत्पादन को अधिक से अधिक बढ़ा सके।

गांव-उत्पादन-संघ की स्थापना प्रत्येक गांव या ग्राम-समूह में होगी। जहां कोई गांव किसी पंचायत के क्षेत्र के अन्तर्गत पड़ता है वहां समिति उस पंचायत की एक उप-समिति के रूप में कार्य कर सकती है और उसमें स्थानीय सहकारी समितियों के पदाधिकारियों और गांव के सर्वोत्तम किसानों को मनोनीत किया जा सकता है। वह ऐसी एजेन्सी का काम करेगा जिसके द्वारा गांव को सरकार से सामग्री और आर्थिक सहायता प्राप्त होगी। संघ प्रत्येक फ़सल के लिए उत्पादन का कार्य-क्रम बनाएगा, उक्त कार्यक्रम की पूर्ति के लिए आवश्यक बातों की सूची तैयार करेगा, कृषि के न्यूनतम स्तर को सुरक्षित रखेगा और समग्र गांव सेवा के कार्यों के लिये स्वैच्छिक श्रम का संगठन करेगा। ये गांव-उत्पादन-संघ गांवों में संगठित, सहकारी कार्यों की एक नई परम्परा को जन्म देंगे।

देहाती क्षेत्रों में होनेवाले इन परिवर्तनों का उद्देश्य किसानों को सहायता देना और मज़बूत बनाना है न कि उनको हटाना। "अन्तिम रूप में उत्पादन की वृद्धि की आशा किसानों पर, भूमि को जोतने-बोने वालों पर, आधारित होगी।

योजना की सफलता उसी सीमा तक सुनिश्चित होगी जिस सीमा तक सरकार का शासन यन्त्र प्रत्येक किसान के घर और खेत तक पहुंच सकेगा, उस तक सहायता का हाथ बढ़ा सकेगा, और उसके मन में ऐसे सहयोग और उत्साह की भावना जाग्रत कर सकेगा जो उसकी और उसके देश की समृद्धि का निर्माण करने की आवश्यक शर्त है।"

४. खेतिहर मज़दूर

यहां से हम खेतिहर मज़दूरों की समस्या पर पहुंचते हैं। इनकी संख्या भारत की ग्रामीण जनता की एक तिहाई है। इनमें से एक बहुत बड़ा अनुपात उन लोगों का है जो परिगणित जातियों के हैं। उनकी आय कम है, उन्हें बराबर काम नहीं मिलता, और उन पर बहुत गम्भीर सामाजिक बाधाएं लगी हुई हैं।

उनकी परिस्थिति तभी उन्नत हो सकती है, जब हमारी ग्राम्यअर्थ-व्यवस्था में मौलिक परिवर्तन हों। सहकारी ग्राम्य-व्यवस्था की वृद्धि के साथ-साथ यह आशा की जाती है कि खेतिहर मज़दूरों की अवस्था में उन्नति होगी, और आजीविका के अधिक साधन मिलने संभव होंगे। इस बीच में राज्यों से कहा गया है कि वे इन बातों को करें :

(१) सन् १९४८ के न्यूनतम मज़दूरी सम्बन्धी क़ानून को ऐसे इलाकों में प्रसारित करें जहां गांव की मजूरी की सतह शोषण की दशाओं के कारण अनुचित रूप से गिरी हुई है।

(२) नई आबाद ज़मीनों को, जिनकी ज़रूरत राज्य के फ़ारमों के लिए नहीं है, बांटते समय ऐसे मज़दूरों की सहकारी समितियों को प्राथमिकता दें जिनके पास भूमि नहीं है।

(३) ऐसी प्रगतिशील नीति का अनुसरण करें जिससे कि खेती पर काम करनेवाले मज़दूरों के रहन-सहन तथा सामाजिक अवस्था में उन्नति हो।

अध्याय ६

सिंचाई और शक्ति

भारत में पानी की प्रचुरता है, पर हमारी आवश्यकताओं के लिए इसका पूर्ण रूप से उपयोग नहीं हुआ है। विशेषज्ञों के अनुसार इस समय हमारी नदियों में जितना पानी बहता रहता है उसमें से केवल ६ प्रतिशत ही हमारे काम में आ रहा है। भारत में जितने क्षेत्र पर सिंचाई होती है, उसका परिमाण करीब-करीब ४ करोड़ ८० लाख एकड़, अर्थात् दुनिया के किसी भी देश के सिंचाई वाले क्षेत्र का दुगना है। फिर भी जितने इलाके में खेती होती है, उसके केवल $\frac{1}{5}$ भाग को ही सिंचाई की सुविधा प्राप्त है। बाकी ज़मीन वर्षा की दया पर ही निर्भर है, और जैसा कि सभी को मालूम है, वर्षा पर बिलकुल ही भरोसा नहीं किया जा सकता। इसलिए कोई आश्चर्य करने की बात नहीं कि हमारे खाद्य उत्पादन में बराबर एक अनिश्चयता का उपादान रहता है।

हमारे किसानों को वर्षा की अनिश्चित गति से बचाने के लिए इस बात की आवश्यकता है कि हमारे जल सम्बन्धी साधनों का पूर्णतम उपयोग किया जाए। इसी से यह बात साफ हो जाती है कि योजना में सिंचाई तथा शक्ति की परि-योजनाओं के लिए ४५० करोड़ रुपये क्यों निर्दिष्ट किए हैं। इन योजनाओं में जो वार्षिक खर्च आएगा और उनसे भविष्य में जो संभव लाभ होंगे वे नीचे दिखाए जा रहे हैं :

वर्ष	व्यय (करोड़ रुपयों में)	अतिरिक्त सिंचाई (एकड़ों में)	अतिरिक्त शक्ति (किलोवाटों में)
१९५१–५२	९९	१,५५६,०००	१४४,०००
१९५२–५३	११२	२,७१०,०००	२७३,०००
१९५३–५४	१००	४,२२५,०००	८८६,०००

वर्ष	व्यय (करोड़ रुपयों में)	अतिरिक्त सिंचाई (एकड़ों में)	अतिरिक्त शक्ति (किलोवाटों में)
१९५४–५५	७७	६,७२५,०००	१,०००,०००
१९५५–५६	५३	८,८३२,०००	१,१२४,०००
अन्तिम	...	१६,५०१,०००	१,६३५,०००

योजना के प्रथम भाग में ऐसे कार्यों को प्राथमिकता दी गई है जिनसे खाद्योत्पादन में शीघ्र वृद्धि होगी। इसके साथ ही विविध उद्देश्य-युक्त परियोजनाओं को इस प्रकार से बनाया गया है कि सिंचाई के काम जल्दी समाप्त हो जाएं।

योजना के अन्तर्गत परियोजनाओं के अतिरिक्त और भी कुछ परियोजनाएं हैं जिन पर अभी जांच हो रही है। ये एक ऐसे कार्यक्रम के अंगों के रूप में होंगी जो १५ या २० वर्षों में सिंचाई के क्षेत्र को दुगना करने के साथ ही शक्ति की उपलब्धि में ७० लाख किलोवाट की वृद्धि कर देंगी। "सिंचाई के वर्तमान साधनों का उपयोग करके तथा शक्ति की उत्पत्ति को इस स्तर पर लाकर, खेती की उत्पत्ति को बढ़ाने के लिए प्रकर्ष कृषि के उपायों का अवलंबन और कुटीर-उद्योग तथा छोटे और बड़े पैमाने के धन्धों को सस्ती बिजली की शक्ति की सहायता से बढ़ा कर ही जीवन के मानदण्ड में यथेष्ट वृद्धि की जा सकती है।"

सिंचाई सम्बन्धी योजना इस प्रकार से बनाई गई है कि समग्र रूप में सारे देश की आर्थिक भलाई हो। नदी की घाटियां किसी एक राज्य की सीमा के अन्दर सीमित नहीं हैं। इसलिए बहुत सी परियोजनाओं का ऐसा समन्वय करना होगा तथा उन्हें एक दूसरे से इस तरह सम्बन्धित करना होगा जिससे कि परिणाम अधिक से अधिक हों। इन परियोजनाओं के लिए बहुत बड़ी रकमों की आवश्यकता है। इसलिए केन्द्रीय नियोजन तथा केन्द्रीय सहायता की आवश्यकता पड़ेगी। इस कारण सिंचाई और शक्ति के विकास के लिए एक राष्ट्रीय नीति की आवश्यकता है।

योजना को कार्यरूप में परिणत करने के लिए धन सम्बन्धी सहायता देने की पद्धति को भी एक नया रूप देने की आवश्यकता है। इसलिए यह सुझाव रखे गए हैं कि उन्नति-शुल्क और कृषि-आयकर लगाए जाएं, आबियाना की फिर से जांच हो, और साथ ही सिंचाई और शक्ति के विकास के एक ऐसे कोष की सृष्टि की जाए जो बीच में ही समाप्त न हो सके।

अन्त में यह भी स्पष्ट है कि देश की आर्थिक पद्धति के लिए इतनी महत्व-पूर्ण योजनाओं को, जिनमें वित्तीय दृष्टि से भी बहुत बड़ा खर्च उठाना है, तब तक सफलता के साथ कार्यरूप में परिणत नहीं किया जा सकता जब तक कि जनता में उनके लिए उत्साह उत्पन्न न हो, और जनता उनका समर्थन न करे। इसकी प्राप्ति कैसे हो सकती है, यह प्रत्येक प्रस्तावित परियोजना में अलग-अलग सोचना पड़ेगा। कमीशन ने एक सुझाव यह रखा है कि जिन क्षेत्रों में ऐसे श्रम का उपयोग होता है जिसके लिए किसी प्रकार के प्रशिक्षण की आवश्यकता नहीं पड़ती, यथा नहरों पर काम, उन क्षेत्रों में गांव के लोगों को सहकारी समितियों के रूप में संगठित किया जाए, जिससे वे अपने इलाके के काम को उठा सकें। इस प्रकार न केवल गांववालों को उस परियोजना से लाभ पहुंचेगा, बल्कि वे उसको पूरी करने में भी उपयुक्त सहायता दे सकेंगे।

अध्याय ७

उद्योग-धन्धे

उद्योग-धन्धों में पूंजी लगाने के सम्बन्ध में सरकार की योजना इस प्रकार है :

	दो वर्षों का योग १९५१-५२	पांच वर्षों का योग १९५१-५६
	(करोड़ रुपयों में)	
बड़े पैमाने के उद्योग-धन्धे	३८·१	७९·५
कुटीर और छोटे पैमाने के उद्योग-धन्धे	४·८	१५·८
वैज्ञानिक और औद्योगिक अनुसन्धान	२·४	४·६
खान सम्बन्धी विकास	०·३	१·१
	४५·६	१०१·०

१. बड़े पैमाने के उद्योग-धन्धे

गत तीस वर्षों में भारत ने औद्योगिक क्षेत्र में काफ़ी उन्नति की है। आज देश इस परिस्थिति में है कि जहां तक उपभोग वस्तुओं का सम्बन्ध है, वह अपनी आवश्यकता की वस्तुओं का उत्पादन करने में समर्थ है। ऐसी वस्तुओं में कपड़ा, शक्कर, नमक, साबुन, चमड़े का माल और काग़ज़ भी आ जाते हैं। इस्पात, सीमेंट, पावर अल्कोहल, अलोह तथा भारी रासायनिक पदार्थ, जो दूसरे उद्योग-धन्धों के कच्चे माल के रूप में काम आते हैं, देश ने अच्छी प्रगति की है। गत महायुद्ध के दौरान में तथा उसके बाद बहुत से नए धन्धे चलने लगे हैं और अब भारतवर्ष में साइकिल, रेडियो, मोटरें, बिजली के पंखे तथा बिजली के अन्य सामान तैयार होते हैं। यान्त्रिक औज़ार, डोज़ेल इंजन, सूती मिल के यन्त्र तथा रेल के इंजनों के निर्माण के लिए कारख़ाने खुलने के साथ-साथ बड़ी चीज़ों के निर्माण का भी श्रीगणेश हो चुका है। मोटे तौर पर उपभोग वस्तुओं सम्बन्धी धन्धे तो सुप्रतिष्ठित हो चुके हैं, पर वे पूंजीगत धन्धे, जिनसे कैपीटल वस्तुएं बनती हैं, अभी पीछे हैं।

हाल के वर्षों में औद्योगिक उत्पादन में कमी हुई है और कुछ उद्योगों में तो उनका अनुमान बीस से तीस प्रतिशत तक लगाया गया है। इस कमी के लिए उत्तरदायी कारण ये हैं : युद्ध काल में पुरानी मशीनों के स्थान पर नई मशीनों का न लगा सकना, कच्चे माल की प्राप्ति में कठिनाई और श्रम तथा पूंजी के सम्बन्ध और प्रबन्ध के स्तर में अवनति।

इन बाधाओं को दूर करना पड़ेगा। योजना में ऐसे धन्धों के विकास पर ज़ोर दिया गया है जिनसे सिंचाई और खेती सम्बन्धी कार्यों को व्यावहारिक बनाने में सहायता मिलेगी तथा साथ ही साथ उपभोग वस्तुओं के उत्पादन में लगे हुए उद्योगों का पूर्ण मात्रा में उपयोग हो सकेगा।

चूंकि प्रथम पंच वर्षीय योजना में सरकार के पास जितने भी साधन हैं, उनमें से अधिकांश का उपयोग खेती, सिंचाई और शक्ति के विकास के लिए तथा सामाजिक सेवाओं तथा ट्रांसपोर्ट के विस्तार और रक्षा के लिए खर्च किया जाएगा, इस कारण उद्योग-धंधे के क्षेत्र में बड़े पैमाने पर पूंजी लगाना संभव नहीं होगा। इसलिए सरकार का यह अभिप्राय है कि इस अवधि में उन सारी परियोजनाओं को पूर्ण किया जाए, जिन्हें शुरू किया जा चुका है। यह केवल उन्हीं क्षेत्रों में नई परियोजनाओं का भार अपने ऊपर लेगी, जिनकी बहुत अधिक आवश्यकता है, जो प्राप्त साधनों के अन्दर हैं, और जिनका सीधा उत्तरदायित्व सरकार के न लेने पर वे पूरी नहीं हो सकतीं।

वैयक्तिक क्षेत्र

भारत में औद्योगिक विकास का आधार इस बात पर होगा कि सार्वजनिक तथा निजी धंधे साथ ही साथ चलाए जाएंगे। औद्योगिक विस्तार में राष्ट्रीय योजना के अंग के रूप में निजी धंधों का एक आवश्यक स्थान होगा। पर उद्योगपतियों को जाति की सामाजिक तथा आर्थिक नीति को, साथ ही साथ मज़दूरों, पूंजी लगानेवालों तथा उपभोक्ताओं के प्रति अपने कर्तव्यों को स्वीकार करके चलना पड़ेगा। इसका अर्थ यह है कि उद्योगपतियों, उद्यम साहसियों तथा मज़दूरों को अपने दृष्टिकोण में परिवर्तन करना है। इसके साथ ही निजी धंधों पर समाज के वृहत्तर हितों के हक में जो नियंत्रण और नियमन के तरीके रखे गए हैं, उन्हें कार्य-रूप में परिणत करने में पूरा सहयोग देना होगा।

निजी उद्योग-धंधों का क्या करना है इसका कार्यक्रम विभिन्न धंधों के प्रतिनिधियों के परामर्श से बनाया गया है जो इस प्रकार है :

निजी धंधों के विस्तार का कार्यक्रम

उद्योग का नाम	इकाई	१९५०–५१ उत्पादन-क्षमता	१९५०–५१ उत्पादन (१९५०)	१९५५–५६ (अनुमानित) उत्पादन-क्षमता	१९५५–५६ (अनुमानित) उत्पादन
कृषि के औज़ार :					
१—पम्प (सेंट्रीफ्यूगल)	संख्या	३७,४०७	३०,२१२	८६,८०१	७८,१२६
२—डीज़ल इंजन	संख्या	११,८२६	४,५३६	५१,३२६	४६,१६३
अलकोहल :					
१—पावर	'००० गैलन	१८२,६८	४४,३७	२११,१८	१३०,०६
२—रेक्टिफायड स्पिरिट	'००० गैलन (क)	२३,४३ ८२,३०	३४,३६	२३,४३ (ख)	२६,५४
एलूमिनियम (प्राथमिक)	टन	४,०००	३,६००	२५,०००	२०,०००
मोटर-गाड़ियां (केवल उत्पादन)	संख्या	३५,०००	३,८४०	३५,०००	२५,००० (ग)
सीमेंट	'००० टन	३२,७६	२६,१३	५१,४०	४६,३१
सूती कपड़े :					
१—सूत	दस लाख पौंड	१,६४६	१,१७४	१,६७१	१,६००
२—वस्त्र (मिल)	दस लाख गज़	४,७२२	३,६६५	४,७४१	४,५०० (घ)

रासायनिक खादें :					
१—सुपरफास्फ़ेट	'००० टन	१,२३	५२	२,१६	१,७९
२—अमोनियम सल्फ़ेट (च)	'००० टन	७४	४७	१,२९	१,००
शीशा तथा कांच की चीज़ें :					
१—खोखले बर्तन	'००० टन	२,११	८६	२,३२	१,७४
२—शीशे की चादरें	'००० टन	१२	५	३६	२७
३—चूड़ियां	,, ,,	३५	१६	३५	१७
भारी रासायनिक पदार्थ :					
१—गंधक का तेज़ाब	,, ,,	१,५०	१,०२	२,३०	१,८०
२—सोडा ऐश	,, ,,	५४	४४	८६	७८
३—कास्टिक सोडा	,, ,,	१९	११	२२	२९
दियासलाइयां	,, केस	७,०६	५,२३	७,६६	६,९०
काग़ज़ और काग़ज़ का गत्ता	,, टन	१,४०	१,०९	२,१२	१,६५
नमक (छ)		५५,६१३ (एकड़)	२६,२२ ('००० टन)	६५,२०० (एकड़)	२०,७५ ('००० टन)
साबुन	'००० टन	२,६६	१,०२	२,८८	२,७०
इस्पात (तैयार)	,, ,,	१०,७१	१०,०५ (ज)	१६,५९	१३,१५
शक्कर	,, ,,	१५,२०	११,००	१५,४०	१५,००

(क) केवल रेक्टिफायड स्पिरिट बनाने में लगे हुए कारख़ानों की उत्पादन-क्षमता।

(ख) केवल पावर अलकोहल के कारख़ानों से प्राप्त रेक्टिफायड स्पिरिट। दूसरी डिस्टिलरियों के आंकड़े यहां पर इस कारण नहीं दिए जा सकते क्योंकि यह पहले से बताना संभव नहीं कि इनमें से कितनी पावर अलकोहल की उत्पादक के रूप में परिवर्तित हो जाएंगी या कितनी अंत तक मौजूद रहेंगी।

(ग) २५,००० गाड़ियों की ज़रूरतों की पूर्ति के लिए ज़रूरी कल-पुर्जे का बढ़ता हुआ प्रतिशत देश में तैयार होगा।

(घ) इसमें हाथ के करघों से तैयार अनुमानतः १ अरब ६० करोड़ गज़ कपड़ा सम्मिलित नहीं है। यह तथा मिलों से उत्पादित वस्त्र मिलकर इतना हो जाएगा जिससे प्रति व्यक्ति १५ गज़ कपड़ा उपलब्ध हो सके और ६० करोड़ गज़ का निर्यात भी हो सके।

(च) अमोनियम सल्फेट के उत्पादन के सम्बन्ध में जो आंकड़े दिए गए हैं वे उत्पादन की सामर्थ्य तथा सिंदरी के सरकारी कारख़ाने के उत्पादन और मैसूर के प्रस्तावित सरकारी खाद कारख़ाने के उत्पादन के अतिरिक्त हैं।

(छ) क्षमता के आंकड़े एकड़ों में तथा उत्पादन के आंकड़े हज़ार टनों में दिए गए हैं।

(ज) ये आंकड़े सन् १९५०–५१ के चीनी-उत्पादन के काल से सम्बन्धित हैं। इनका सम्बन्ध सन् १९५० के वर्ष से नहीं है।

वित्त :

यदि ऊपर बताए हुए लक्ष्यों को प्राप्त करना है तो उद्योग-धंधों के विस्तार के लिए करीब १२५ करोड़ रुपयों की ज़रूरत पड़ेगी। सरकार २५ करोड़ देगी और पूंजी बाज़ार में कुछ मामूली उन्नति के साथ-साथ यह आशा की जाती है कि निजी उद्योग-धंधे इस बाज़ार से पांच साल की अवधि में ८० से ६० करोड़ रुपये इकट्ठा कर लेंगे। बाकी रकम औद्योगिक-वित्त-कारपोरेशन से ऋण के रूप में प्राप्त हो सकेगी।

जो धंधे मौजूद हैं उनकी मरम्मत के लिए तथा नया करने के लिए उद्योग-धंधों को १२५ से लेकर १७५ करोड़ तक की आवश्यकता होगी। उद्योग जिन ज़रियों से इस कार्य के लिए सहायता प्राप्त कर सकते हैं उनमें से एक होगा अतिरिक्त-मुनाफ़ा-कर की वापसी। इसके अतिरिक्त संचित पूंजी से भी काम लिया जा सकता है। कुछ सीमा तक अपना खर्च घटाने के लिए भी विशेष प्रयास करने होंगे।

विदेशी पूंजी

किसी देश की आर्थिक प्रगति उस बचत पर निर्भर करती है जिसे पूंजी के रूप में लगाया जा सके। क्योंकि देश में इस प्रकार की बचत काफ़ी नहीं, इसलिए कमीशन ने यह सिफ़ारिश की है कि विदेशी पूंजी को इस देश में आने के लिए प्रोत्साहन दिया जाए। इस प्रकार हमें न केवल पूंजीगत सामग्री मिलेगी बल्कि विदेशी पूंजी के साथ-साथ टैकनीकल ज्ञान और व्यवस्था सम्बन्धी कौशल भी प्राप्त होगा। इस विषय पर सरकार की नीति की घोषणा सन् १९४९ के अप्रैल में प्रधानमन्त्री द्वारा की गई थी। कमीशन ने उस नीति का समर्थन किया है। इस नीति के प्रधान तत्व हैं :

(१) भारतीय और वैदेशिक व्यवसाय संस्थाओं के बीच किसी प्रकार का भेदभाव नहीं बरता जाएगा;

(२) मुनाफे तथा असली पूंजी को जिस देश से पूंजी आई है उस देश में भेजने के लिए युक्तिसंगत सुविधाएं दी जाएंगी;

(३) राष्ट्रीयकरण होने पर उचित और न्यायसंगत क्षतिपूर्ति की जाएगी।

कुछ विदेशी संस्थाओं ने भारत में भारतीय व्यवसाय संस्थाओं के साथ मिल कर उद्योग-धन्धे स्थापित कर लिए हैं। इस प्रकार से विदेशी पूंजी के भारत में लगाए जाने का समर्थन किया गया है। पर संयुक्त रूप से इस प्रकार काम करने के शर्तनामों पर सरकार का समर्थन होना चाहिए। कमीशन ने कुछ क्षेत्र ऐसे बताए हैं जिनमें विदेशी पूंजी के प्रवेश का विशेष रूप से समर्थन किया जाएगा।

औद्योगिक नीति

इस बात को निश्चित रूप से करने के लिए कि जितने भी प्राप्त साधन हैं, उनका लाभप्रद उपयोग हो और निजी व्यवसाय योजनाबद्ध आर्थिक

पद्धति के साथ सामंजस्य के साथ काम करे, यह प्रस्ताव किया गया है कि सन् १९४९ के उद्योग विकास नियंत्रण बिल को तत्काल कुछ संशोधनों के साथ क़ानून के रूप में परिणत कर दिया जाए। बिल में दूसरी बातों के साथ ये शर्तें हैं :

(१) सरकार की स्वीकृति के बिना कोई भी नया धंधा न तो स्थापित किया जाए, और न पुराने धंधे का विस्तार ही किया जाए। स्वीकृति देते हुए सरकार प्रस्तावित व्यवसाय के स्थान के सम्बन्ध में अपनी शर्तें देगी।

(२) सरकार ऐसी व्यवसाय संस्थाओं की जांच कर सकती है जिनमें (क) उत्पादन में कमी तथा उत्पादित वस्तुओं के गुण में अवनति दिखाई पड़े, (ख) राष्ट्रीय महत्त्व के साधन काम में आते हैं तथा (ग) ऐसी व्यवस्था हो जिससे हिस्सेदारों या उपभोक्ताओं के हितों को हानि पहुँचती हो।

(३) सरकार अपने अधीन ऐसी व्यवसाय संस्थाओं को ले सकती है जो व्यवस्था को ठीक करने आदि के सम्बन्ध में सरकार द्वारा दिए गए निर्देशों को कार्य रूप में परिणत करने में असमर्थ दिखाई पड़ें।

विकास समितियां

यह स्पष्ट है कि राज्य के हाथ में भले ये शक्तियां हों पर उन्नति के लिए प्रेरणा स्वयं उद्योग से आनी चाहिए। इसी उद्देश्य से कमीशन ने यह सुझाव रखा है कि उद्योग-विकास-नियन्त्रण बिल में विकास समितियों की स्थापना की व्यवस्था रहनी चाहिए। प्रत्येक महत्त्वपूर्ण उद्योग के लिए एक समिति हो जिसमें उद्योग, श्रम, टैकनीकल संचालन और सरकार के प्रतिनिधि हों। समिति के प्रशासन सम्बन्धी तथा टैकनीकल कर्मचारी वृन्द सरकार द्वारा दिए जाएंगे। समिति इन कामों को करेगी :

(१) ऐसे उपाय निकालेगी जिनसे उपस्थित साधनों का पूर्णतर उपयोग हो सके;

(२) कार्य-कुशलता के सम्बन्ध में ऐसे मानदण्डों का सुझाव देगी जिससे कि अपव्यय दूर हो और अभीष्ट गुणयुक्त वस्तुओं का अधिक से अधिक परिमाण में उत्पादन हो;

(३) उद्योगों को बेहतर करने के लिए—विशेषत: उन उद्योगों के लिए जो निपुणता से चलाए नहीं जाते—तरीके बतलाएगी;

(४) वितरण तथा विक्रय की एक ऐसी पद्धति निकालने में सहायता देगी, जो उपभोक्ता को संतुष्ट करेगी; और

(५) सरकार तथा उद्योग-धंधों के बीच इसका स्थान एक मार्मिक कड़ी के रूप में होगा जिससे सही ढंग पर औद्योगिक विकास हो सके।

हाल में संसद ने कमीशन द्वारा सुझाए गए तरीके पर क़ानून बनाया है।

औद्योगिक संचालन

यह देखा गया है कि मैनेजिंग एजेन्सी वाली पद्धति में ऐसी बातें हैं जिनसे उद्योग की स्वस्थ वृद्धि में बाधा पहुँचती है। कम्पनी-क़ानून समिति इस पद्धति पर विचार कर रही है। इस बीच में यह सुझाव दिया गया है कि औद्योगिक और व्यवसाय संस्थाओं में गैर ईमानदार लोगों को मैनेजिंग एजेन्सी के अधिकार प्राप्त न करने दिया जाए। सरकार ने इस सुझाव पर कार्य किया है।

२. छोटे पैमाने पर धंधे

सारी दुनिया में छोटी औद्योगिक इकाइयों का मूल्य धीरे-धीरे स्वीकृत हो रहा है। द्वितीय महायुद्ध के पहले जापान के उद्योग-धंधे इसी ढंग पर विकसित हुए थे। वहां के कुल औद्योगिक मज़दूरों की आधी संख्या पांच मज़दूरों से कम की इकाइयों में काम करती थी, और कम से कम ७० प्रतिशत मज़दूर ऐसे कारखानों में काम करते थे जिनमें से प्रत्येक में काम करनेवालों की संख्या ५० से भी कम थी। ये छोटी इकाइयाँ बड़े पैमाने के उद्योगों के लिए माल बनाती थीं और देश की आर्थिक पद्धति का अविकल अंग थीं।

हमारे यहां बेकार तथा आंशिक रूप से बेकार लोगों की संख्या बहुत अधिक है। साथ ही इस देश में पूंजी की भी कमी है। यह कारण तथा उद्योग-धंधों के युक्तिसंगत ढंग से सारे देश में प्रसार की आवश्यकता, भारत में छोटे पैमाने पर धंधों के विकास की आवश्यकता प्रमाणित करते हैं।

छोटे पैमाने पर धंधों के रास्ते में जो कठिनाइयां हैं, उनमें कच्चे माल की

कमी, वित्त की अप्राप्ति तथा धंधों के लिए उपयुक्त उपकरणों का अभाव प्रमुख हैं।

इसी लिए कमीशन ने यह सुझाव रखा है कि छोटे पैमाने पर चलाए जाने वाले धंधे सहकारी समितियों के रूप में संगठित होने के लिए प्रोत्साहित किए जाएं। इन सहकारी संगठनों को राज्यों में उद्योग विभाग से तथा केन्द्र के वाणिज्य तथा उद्योग मंत्रालय से सहायता प्राप्त होनी चाहिए।

भूतकाल में छोटे धंधों पर वह ध्यान नहीं दिया गया जिनके वे अधिकारी थे। इस उदासीनता की क्षतिपूर्ति के लिए राज्य को अब उनमें निरन्तर सक्रिय रुचि लेनी चाहिए। परन्तु कोई क़दम उठाने से पहले यह आवश्यक है कि तद्विषयक आवश्यक ज्ञान प्राप्त किया जाए। इसलिए केन्द्र के वाणिज्य तथा उद्योग मंत्रालय को अनिवार्य रूप से छोटे पैमाने पर धंधों की विस्तृत जांच करनी होगी।

यह प्रस्ताव किया गया है कि इन धंधों को विकसित करने के लिए इंग्लैण्ड की तरह व्यापारी बस्तियों की स्थापना होनी चाहिए और ऐसी बस्तियों को उपयुक्त स्थान, बिजली तथा परिवहन की सुविधाएं मिलनी चाहिएं।

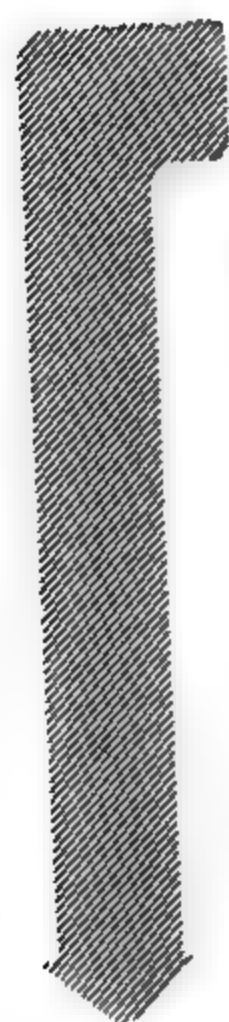
यह कहा जा चुका है कि जापान में जिस प्रकार छोटे उद्योग-धंधे बड़े पैमाने के उद्योग-धंधों के साथ मिल कर चलते हैं, उसी प्रकार यहां भी छोटे उद्योग-धंधों का विकास होना चाहिए। वास्तविकता तो यह है कि संभवतः बड़े पैमाने पर उद्योग-धंधों, जैसे कपड़े, मोटर, और साइकिल का निर्माण करनेवाले धंधों, को प्रायः यह अनुभव होगा कि छोटी इकाइयों से अपनी उत्पादित वस्तुओं के हिस्सों को बनवाना सस्ता पड़ता है।

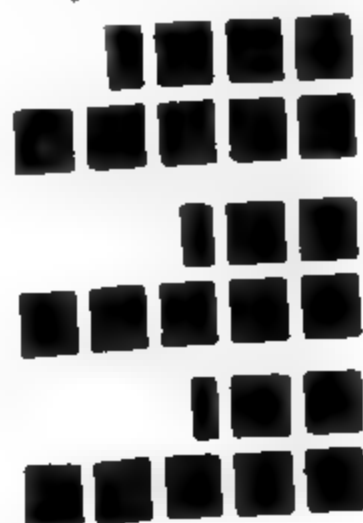
कमीशन का यह मत है कि भारत में बड़े और-छोटे पैमाने पर धंधों तथा कुटीर उद्योगों के लिए गुंजाइश है। इसलिए इसने इन सभी उद्योगों के लिए उत्पादन के सामान्य कार्यक्रमों की सिफ़ारिश की है।

३. कुटीर उद्योग

जब कि छोटे पैमाने पर धंधे, कम से कम, कुछ समय के लिए प्रायः शहरों में केन्द्रित रहेंगे, कुटीर उद्योग देहाती इलाकों में ही सीमित रहेंगे।

कृषि सम्बन्धी कार्यक्रम

अतिरिक्त उत्पादन

अनाज	दस लाख टन
पटसन	४०० पौंड की दस लाख गांठें
कपास	३९२ पौंड की दस लाख गांठें
तिलहन	लाख टन
शक्कर	लाख टन

द्वारा

प्रथम पंचवर्षीय योजना
व्यय का वितरण
कुल व्यय
१. कृषि और ग्रामोन्नति
२. सिंचाई और शक्ति
३. परिवहन और संचार
रेलें
सड़कें
डाक और तार
अन्य
४. उद्योग-धंधे
बड़े उद्योग-धंधे
अन्य
५. सामाजिक सेवाएं
शिक्षा
स्वास्थ्य
गृह-निर्माण
अन्य
६. पुनर्वास
७. विविध
८. उत्तर-पूर्व सीमांत एजेन्सी
अन्दमान और काश्मीर को
कुल योग
टिप्पणी—केन्द्र व राज्यों का कुल व्यय १,७९३ करोड़ होगा।
केन्द्रीय सरकार
करोड़ रु०

'बी' भाग के राज्य
करोड़ में
'सी' भाग के राज्य
करोड़ में

उद्योग-धंधों का कार्यक्रम

(निजी क्षेत्र)

उत्पादन

उद्योग

१९५१-५२ | १९५५-५६

डीज़ल इंजन

हज़ार में

सीमेंट

दस लाख टनों में

मिल के वस्त्र

अरब गज़ों में

सुपर फास्फेट

दस हज़ार टनों में

गंधक का तेज़ाब

दस हज़ार टनों में

कागज़ और गत्ता

दस हज़ार टनों में

तैयार इस्पात

लाख टनों में

शक्कर

लाख टनों में

यह अनिवार्य भी है क्योंकि हमें गांव के लोगों के लिए काम जुटाना है। आज उनके लिए पर्याप्त काम नहीं है, और यदि हमारी खेती-बाड़ी का वैज्ञानीकरण हो जाए तो इस समय जितने मज़दूर देहातों में फालतू हैं, उससे भी अधिक लोग फालतू हो जाएंगे। खेती के सुधार का हमारा कार्यक्रम तभी सफल होगा जब इस प्रकार से जो श्रम फालतू हो जाए हम उसे खपा सकें। कुटीर उद्योग की उन्नति इस प्रकार हमारे लिए बहुत महत्त्वपूर्ण हो जाती है। इस योजना में कुटीर उद्योग तथा छोटे पैमाने के धंधों के विकास के लिए १६ करोड़ रुपये निर्दिष्ट किए गए हैं।

ग्राम-विकास के कार्यक्रम में कुटीर उद्योग को सचमुच एक महत्त्वपूर्ण स्थान दिया गया है। कमीशन का कहना है कि "सरकार को चाहिए कि वह कुटीर उद्योग तथा छोटे पैमाने के धंधों के सम्बन्ध में वैसा ही उत्तरदायित्व ग्रहण करे, जैसा कि उसने खेती के विकास के सम्बन्ध में ग्रहण किया है।" कमीशन का विचार है कि मौलिक रूप से कुटीर उद्योग की प्रगति गांवों की अर्थ-व्यवस्था के विकास के साथ बंधी हुई है। केवल यही नहीं, पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत कार्यक्रमों की समाप्ति पर लोगों की क्रयशक्ति में जो बहुमुखी वृद्धि होगी, उसके साथ भी यह बंधी हुई है। इस विकास का पूर्ण लाभ देहाती कारीगरों को मिले, इसके लिए यह ज़रूरी है कि उनके लिए सामग्री की व्यवस्था हो, उनके शिल्प-ज्ञान का विस्तार हो तथा उनकी संगठन-शक्ति बढ़े। इन सारी बातों के लिए राज्य की सहायता आवश्यक है और राज्य को चाहिए कि सहायता दे।

अतएव केन्द्रीय सरकार को यह परामर्श दिया गया है कि वह एक ऐसा संगठन बनाए जो नीति सम्बन्धी प्रश्नों को हल कर सके, सामान्य उत्पादन के कार्यक्रमों को तैयार कर सके और अनुसंधान का विकास तथा समन्वय कर सके।

जिन कुटीर उद्योगों में बहुत अधिक वृद्धि की गुंजाइश है, उनमें खादी, ताड़ का गुड़, गुड़, गांव में तेल-उत्पादन के धंधे, नीम के तेल का उत्पादन, मरे हुए पशुओं का उपयोग, हाथ के बने कागज़ तथा कम्बलों का उत्पादन, तथा कुछ इलाकों में चावल की कुटाई और दियासलाई बनाना आदि मुख्य हैं। राज्य की सरकारों के लिए यह आवश्यक है कि वे इन उद्योगों के लिए सहकारी समितियों का संगठन करें। इन सहकारी समितियों को संगठित करते तथा उनको चलाते हुए गैर-सरकारी एजेन्सियों की सहायता ली जा सकती है, यदि ऐसे संगठन उस इलाके में हों और यदि उनके सम्बन्ध में यह मालूम हो कि वे अच्छा काम कर रहे हैं।

कुटीर उद्योगों को सहायता देने के दूसरे भी तरीके हैं। उदाहरणस्वरूप कारीगरों को राज्य इस बात के लिए सहायता दे सकता है कि वे अपने शिल्प को उन्नत करें। राज्य को उनके द्वारा उत्पादित वस्तुओं के लिए भी एक स्थानीय बाज़ार निश्चित करना होगा। वह कुटीर उद्योगों के लिए कच्चा माल पहुंचा सकता है और उत्पादित चीज़ों को ख़रीद सकता है। उनके विकास के लिए जिस धन की ज़रूरत है वह सार्वजनिक राजस्व में से मिल सकता है। यदि यह व्यावहारिक न हो, और दूसरी तरह की सहायताएं अनुपयुक्त सिद्ध हों तो टैरिफ बोर्ड जैसी किसी संस्था के परामर्श पर, उसी प्रकार के बड़े पैमाने पर चलाए जानेवाले धंधे से कर वसूल किया जा सकता है।

५. खनिज

आधुनिक उद्योग-धंधों के लिए खनिज पदार्थ मानो "जीवनदायक रक्त" हैं। भारत में महत्त्वपूर्ण खनिज पदार्थों में से बहुतों के भारी भंडार हैं, पर लोगों में फैले हुए इस विश्वास का कोई औचित्य नहीं कि हमारा देश खनिज पदार्थों के मामले में अत्यधिक समृद्ध है। सत्य तो यह है कि भारत की आबादी को देखते हुए भारत के खनिज साधन दुनिया के कुछ मुख्य इलाकों की तुलना में हीन ही प्रमाणित होते हैं।

हमारे यहां लोहा, अबरक और टिटैनियम के इतने अच्छे भंडार हैं कि हम इनका निर्यात तक कर सकते हैं। दुनिया के बाज़ारों के लिए हम जिन दूसरे खनिज पदार्थों को भेज सकते हैं उनमें मैंगनीज़ ओर, बाक्साइट, मैगनेसाइट, तेज़ गर्मी सहनेवाले खनिज पदार्थ (Refractory minerals), स्टीटाइट, सिलिका, मोनाज़ाइट, अब्रेज़िव्स और औद्योगिक काम में आनेवाली मिट्टी हैं। कोयला, अलूमीनियम, सोना, क्रोम ओर, दुर्लभ मिट्टी, और भवन-निर्माण की सामग्री तो इतनी ही है कि कठिनाई से ही अपने देश की आज और निकट भविष्य की आवश्यकता को पूरी किया जा सकता है। भारत में तांबा, चांदी, गिलट, टंग्स्टन, सीसा, जस्ता, ग्राफाइट, कोबाल्ट, पारा, गंधक, और पैट्रोल की कमी है।

खेती से उत्पन्न पदार्थों की तरह खनिज पदार्थ ऐसे नहीं हैं कि वे बराबर प्राप्त होते रहें। वे समाप्त हो सकते हैं। यदि एक बार उनका निकलना बन्द हो गया तो फिर उनके स्थान की पूर्ति नहीं हो सकती। इस कारण खनिज पदार्थों को ढंग से इस्तेमाल करना चाहिए और जहां तक हो सके उनको काम में कम लाया

जाए। अभी तक भारत की खनिज पदार्थ सम्बन्धी कोई राष्ट्रीय नीति नहीं थी। स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद राष्ट्रीय सरकार भारत के खनिज पदार्थ सम्बन्धी साधनों को ऐसे ढंग से विकसित करने की कोशिश कर रही है जो भारत के दीर्घकालीन हितों की दृष्टि से सर्वोत्तम हो।

राष्ट्रीय हितों का तकाज़ा यह है कि योजना-संगत विकास के सम्बन्ध में जो नीति हो वह बहुत यत्नपूर्वक तैयार की जाए। पर हमें पहले अपने खनिज पदार्थों के गुण, परिमाण और वितरण के सम्बन्ध में प्रामाणिक सामग्री एकत्र करनी चाहिए।

दूसरी बात यह है कि खनिज पदार्थों का संरक्षण होना चाहिए। इस समय हमारी खानों में से कुछ में ही आधुनिक ढंग पर काम होता है। कुछ इतनी छोटी हैं और उनमें इतना कम धन लगा है कि उनमें उचित ढंग से काम नहीं हो पाता। इन त्रुटियों को दूर करने के लिए कमीशन ने यह सुझाव दिया है कि खान कम्पनियों को चाहिए कि वे प्रशिक्षित लोगों को काम पर रखें और सरकार के पास खान इंजीनियरों और भू-तत्व-वेत्ताओं की एक ऐसी टोली होनी चाहिए जो खान-मालिकों को विकास के उचित तरीकों के बारे में परामर्श देवे। सरकार को यह भी देखना चाहिए कि उक्त परामर्शों के अनुसार कार्य हो रहा है।

सन् १९४८ के खान और खनिज पदार्थ कानून के अनुसार अणुशक्ति वाले खनिज पदार्थों और वैनेडियम, टिटैनियम, कोलम्बियम, कोयला, जिप्सम, सीसा, जिस्त तथा तांबे की खानों में काम करने की आज्ञा राज्यों की सरकारें केन्द्र की सम्मति से देती हैं। कमीशन ने सुझाव दिया है कि इस कानून का अधिकार-क्षेत्र और व्यापक बना देना चाहिए जिससे सैनिक महत्व के अन्य खनिज पदार्थों, यथा कच्चा लोहा, मैंगनीज़ ओर, क्रोमाइट और बाक्साइट आदि पर भी वह लागू हो सके। साथ ही, जिन स्थानों को खान के काम के लिए दिया जाए उनका क्षेत्रफल इतना कम न होना चाहिए जिससे उन पर लाभदायक ढंग से कार्य-संचालन न हो सके।

अन्य सिफ़ारिशों के अन्तर्गत खान-विभाग (Bureau of mines) द्वारा खान उद्योग के सम्बन्ध में सूचना-संग्रह करना, निर्यात के लिए माइका, मैंगनीज़, क्रोमाइट तथा अन्य खनिज पदार्थों से बननेवाली वस्तुओं की पूर्ण या अर्ध-पूर्ण तैयारी की व्यवस्था करना और खान उद्योग के विभिन्न अंगों का अनुसन्धान करना है।

कमीशन ने उपर्युक्त सिद्धान्तों के आधार पर विकास के एक कार्यक्रम का निर्देश किया है। उक्त कार्यक्रम को कार्यान्वित करने के लिए भारतीय भू-गर्भ जांच-विभाग, खान-विभाग, राष्ट्रीय ईंधन गवेषणा-संस्था, राष्ट्रीय धातु-प्रयोगशाला तथा केन्द्रीय सीसा एवं मिट्टी अनुसन्धान संस्था को अपने कार्यों का विस्तार करना होगा।

उक्त संस्थाओं के कार्यों में संबद्धता स्थापित करने के उद्देश्य से एक टैकनीकल अथवा सम्पर्क समिति होनी चाहिए। यह समिति समय-समय पर मिलेगी और विकास के कार्यक्रम की प्रगति पर विचार करेगी तथा भविष्य के लिए योजनाएं बनाएगी।

कोयला

भारत में लगभग ६५ अरब टन कोयला है। इसमें अच्छी किस्म का कोयला लगभग ५ अरब टन होगा। यद्यपि यह बात आम तौर पर कही जा सकती है कि देश के औद्योगीकरण के लिए हमारे पास यथेष्ट कोयला-भंडार है, पर कोकिंग कोयले के मामले में स्थिति संतोषजनक नहीं है। अतः कोकिंग कोयले को धातुशोधन कार्यों के लिए सुरक्षित रखना होगा। कोयले के स्थान पर अधातुशोधन कोयले का प्रयोग इस ढंग से किया जाए जिससे उद्योग की स्थिति गड़बड़ न हो जाए।

कोयले के लिए एक व्यापक योजना बनाई गई है और यह सिफ़ारिश की गई है कि एक कोयला बोर्ड स्थापित किया जाए जो कोयले से सम्बन्धित सभी मामलों को तय करे।

अध्याय ८

श्रम

देश के आर्थिक जीवन में मज़दूर को एक महत्त्वपूर्ण भाग लेना है। इसके साथ ही कुछ अधिकारों और उत्तरदायित्व की बात पैदा होती है। उदाहरण के लिये मज़दूर को ऐसे साधन प्राप्त होने चाहिएँ जिससे कि वह अपने स्वास्थ्य और कार्य-कुशलता का स्तर बनाए रखे। इसके साथ ही एक उचित सीमा तक उसे सुरक्षा का आश्वासन भी होना चाहिए। इसी प्रकार, जब मालिक से उसे उचित व्यवहार की आशा न हो तो एक निष्पक्ष न्यायालय तक उसकी पहुँच होनी चाहिए। उसे संगठन और अपने अधिकारों तथा हितों की वृद्धि के लिए क़ानूनी कार्य करने की स्वतन्त्रता होनी चाहिए। संविधान में उसे इन सब अधिकारों का आश्वासन प्राप्त है। वास्तव में, गत ५ वर्षों में उसके हितों की रक्षा के लिए भारत सरकार ने विशेष प्रयत्न किये हैं।

परन्तु श्रमिक वर्ग ने अभी तक इस बात को हृदयंगम नहीं किया है कि एक अंशतः विकसित आर्थिक व्यवस्था में वह अपने लिए अपेक्षाकृत अच्छे जीवन का निर्माण नहीं कर सकता जब तक कि इस व्यवस्था का आधार उत्तरोत्तर अधिक उत्पादन न हो और उत्पादन के सभी कार्यों में श्रमिक वर्ग महत्त्वपूर्ण योगदान न देवें। इसके साथ ही मज़दूरों को उचित व्यवहार का विश्वास प्राप्त होना भी आवश्यक है।

सहकारी प्रयास

इसके बाद यदि औद्योगिक क्षेत्र में बढ़ते हुए उत्पादन का लक्ष्य प्राप्त करना है तो औद्योगिक सम्बन्धों को आपसी सहयोग और सद्भावना के नये आधार पर दृढ़ करना होगा। स्पष्ट ही नियोजित आर्थिक व्यवस्था में तालाबन्दी और हड़तालों की कोई आवश्यकता नहीं होनी चाहिए।

इसलिए जहां तक संभव हो, झगड़ों को दूर ही रखना चाहिए। इसका मतलब यही है कि मज़दूरों और मालिकों में निरन्तर सम्पर्क और विचार-विनिमय रहना चाहिए। इस सुविधा के लिए वर्क्स कमेटियों के निर्माण का सुझाव रखा गया है। इनमें मज़दूरों और मालिकों के प्रतिनिधि होंगे और ये कमेटियां भावी औद्योगिक सम्बन्धों की आधार-शिला बनेंगी।

जब कभी मज़दूर और मालिक कोई समझौता करने में असफल रहें, तो सरकार को समझौता कराने के लिए हस्तक्षेप करना ही चाहिए। अनिवार्य पंच-निर्णय और झगड़ों के निपटाने की विधि और व्यवस्था ऐसी होनी चाहिए कि समय और धन को नष्ट किये बिना न्यायोचित निर्णय प्राप्त किया जा सके। जहां तक संभव हो, कानून की बारीकियों, रूढ़ियों और अपीलों से बचना चाहिए।

झगड़ों को निपटाने में मज़दूरों और मालिकों के सम्बन्धों को सुनिश्चित करनेवाले सिद्धान्तों और मानदण्डों के निर्धारण के लिए कमीशन ने एक त्रिदलीय संगठन बनाने की सिफ़ारिश की है। इसमें मज़दूरों, मालिकों और सरकार के प्रतिनिधि होंगे।

कार्य करने की परिस्थितियां

मज़दूरों से सर्वोत्तम रूप से काम लेने के लिए उनके काम करने की परिस्थितियों में सुधार की बहुत आवश्यकता है। सन् १९४८ का फैक्टरी क़ानून, खान क़ानून और सन् १९५१ का प्लैन्टेशन बिल तथा दुकानों और व्यवसायों में कार्य करने की परिस्थितियों के नियमन के लिए प्रस्तावित उपायों के निर्धारण का यही एक समान उद्देश्य था। अगले पांच वर्षों में इनके कठोर पालन पर ज़ोर दिया जाना चाहिए।

एक दूसरी महत्त्वपूर्ण सिफ़ारिश किसी केन्द्रीय स्थान में स्थापित औद्योगिक केन्द्र में एक राष्ट्रीय औद्योगिक स्वास्थ्य संग्रहालय एवं सूचना-गृह स्थापित करने की है। यह सूचना-गृह मज़दूरों, मालिकों और नियम-पालन करानेवाले अधिकारियों को सूचनाएं देगा।

मज़दूरी

वर्तमान परिस्थितियों में मज़दूरी की दर बढ़ने से मज़दूरों को कोई स्थायी लाभ न होगा, क्योंकि मूल्यों के बढ़ने से यह वृद्धि निष्प्रभाव हो जाएगी। वर्तमान परि-

स्थितियों में या तो मूल्यों के गिरने से या फिर उत्पादन के बढ़ने से ही उनके जीवन का मानदण्ड ऊंचा उठ सकता है। इसलिए सरकार की यह नीति है कि एक तो मूल्यों पर नियंत्रण रखने का प्रयास किया जाए और दूसरे रुपयों में अर्जित आय को बढ़ने से रोका जाए। इस प्रकार कमीशन मज़दूरी बढ़ाने के पक्ष में नहीं है परन्तु इसके साथ ही लाभ तथा प्रबन्ध पर होनेवाले व्यय पर प्रतिबन्ध लगाने के पक्ष में है।

मज़दूरी की दरों के नियमन के लिये त्रिदलीय संगठन को ऐसे सिद्धान्त और मानदण्ड सुनिश्चित करने चाहिएँ जो झगड़े निपटाने में मज़दूरी-बोर्डों और श्रम-न्यायालयों का पथ-प्रदर्शन कर सकें। मज़दूरी के प्रश्न के सभी पहलुओं पर विचार करने के लिए एक केन्द्रीय मज़दूरी संगठन होना चाहिए।

वैज्ञानीकरण के प्रश्न पर भी कमीशन ने काफ़ी विचार किया। कमीशन ने सुझाव रखा है कि जहां कहीं भी वैज्ञानिक ढंग पर उद्योगों को लाया जाए, वहां मालिकों और मज़दूरों से सलाह करके उनकी स्थिति की सुरक्षा के बारे में उपाय निकाले जाएं। उदाहरण के लिए नौकरी से अलग किए गए व्यक्तियों को अन्य वैकल्पिक धंधों में खपाने के लिए उनकी एक सूची रखी जाए।

बहुत दिनों से श्रमिकों की उत्पादन-क्षमता में ह्रास हो रहा है। इसके कारणों और उचित निराकरण के लिए और अधिक पूर्णता से जांच-पड़ताल करने की आवश्यकता है। इसलिए कमीशन ने सुझाव रखा है कि श्रम मंत्रालय उत्पादन-क्षमता के अध्ययन का काम अपने हाथ में ले।

अध्याय ९

परिवहन और संचार

आर्थिक कार्यक्रम में उत्पादन केन्द्रों से वितरण और खपत के केन्द्रों को व्यक्तियों और माल का आना-जाना निरन्तर होता रहता है। उन्नति के लिए स्पष्ट ही परिवहन और संचार की श्रेष्ठ व्यवस्था अनिवार्य है, विशेषकर भारत जैसी जगह में, जहां स्थान बहुत दूर-दूर हैं।

हमारी आवश्यकताओं को देखते हुए हमारी परिवहन व्यवस्था न तो पर्याप्त है और न यथेष्ठ रूप से संतुलित। उदाहरणस्वरूप सड़कों और जल-मार्गों से रेलें अधिक विकसित हैं। इसलिए योजना में आगामी पांच वर्षों के अन्दर परिवहन और संचार के सभी साधनों के समन्वित विकास की व्यवस्था है। ब्यौरा इस प्रकार है :

	२ वर्ष का योग १९५१-५३	५ वर्ष का योग १९५१-५६
	(करोड़ रुपयों में)	
रेलें	८०·०	२००·०
सड़कें	३७·९	९३·७
सड़क ट्रांसपोर्ट	४·९	९·९
जहाज़रानी	८·७	१५·९
नागरिक आकाश यात्रा	३·७	१५·९
बन्दरगाहें	५·३	१०·८
आन्तरिक जल-मार्ग	...	०·२
डाक और तार	१२·८	४०·०
ब्रौडकास्टिंग	०·९	३·५
समुद्रपार के संचार	०·४	१·०
अंतरिक्ष-विज्ञान विभाग	०·३	०·६
योग	१५४·९	३८८·५

रेलें

हमारी रेल-व्यवस्था एशिया भर में सबसे बड़ी है। इसकी पटरियां ३४,००० मील लम्बी हैं और इसमें करीब दस लाख व्यक्ति काम करते हैं। द्वितीय विश्व-युद्ध की समाप्ति पर रेलों के अधिकांश डिब्बे अपने अस्तित्व की सामान्य अवधि पूरी कर चुके थे। युद्धकाल में इन घिसे-पिटे डिब्बों से ही रेलों को अत्यधिक यातायात करना पड़ा जब कि टूट-फूट की साधारण मरम्मत भी न की जा सकी। इस प्रकार रेलों पर बहुत बोझ पड़ा। मरम्मत और बदली का काम बहुत पिछड़ गया। सन् १९५० में एक चौथाई इंजन और डिब्बों का पांचवा भाग अपनी उपयोगिता का समय पार कर चुके थे।

इस प्रकार रेलों को नए इंजनों, डिब्बों और पटरियों की तुरन्त ही नितान्त आवश्यकता है। इस फेर-बदल के अतिरिक्त युद्ध के दिनों में बन्द की गई शाखाओं को पुनः चालू करना है और यात्रियों तथा आवश्यक कर्मचारियों के लिए अतिरिक्त सुविधाओं की व्यवस्था करनी है। रेलों के लिए अलग रखे गए २०० करोड़ रुपये इन कामों में लग जाएंगे। इसके अतिरिक्त योजना के दूसरे भाग में रेलों के लिए १०० करोड़ रुपये की राशि और अलग रखनी है और इसका उपयोग विकास की कुछ तात्कालिक आवश्यकताओं में किया जाएगा। रेलों के विकास तथा तात्कालिक कार्यक्रम अधिकतर पुनःसंस्थापन तक ही सीमित हैं। इस समय रेलों के विस्तार के महत्वाकांक्षी कार्यक्रम को स्थगित रखना पड़ेगा।

जहाज़रानी

भारत की तट-रेखा करीब २,६०० मील लम्बी है और समुद्र पार का व्यापार चलाने तथा संकट के समय दूसरी रक्षा-पंक्ति का कार्य करने के लिए पर्याप्त बड़ी व्यापारिक नौ-शक्ति होना चाहिए।

जहाज़रानी नीति समिति (१९४७) ने सिफ़ारिश की थी कि सात वर्षों में भारत के कुल जहाज़-भार (tonnage) को २० लाख टन तक बढ़ा देना चाहिए। इस लक्ष्य की प्राप्ति सम्भव न हो सकी। फिर भी काफी उन्नति की गई और सन् १९५० में भारत का कुल जहाज़-भार ३७७,९०० टन था जब कि सन् १९४६ में यह १२७,०८८ टन था। हमारे पास [illegible] जहाज़ (२०९,७१७, G.R.T.) हैं जो भारतीय तट के साथ-साथ चलते हैं। इनमें से अधिकांश अपनी आयु पूरी कर

चुके हैं। हमें बेकार जहाज़ों को बदलने के लिए ही नहीं बल्कि इस नीति को लागू करने के लिए भी अधिक जहाज़ों की आवश्यकता है कि भारतीय जहाज़ न केवल तटीय व्यापार को चलाएं बल्कि हमारे समुद्र पार के व्यापार का अधिकांश भाग भी इन्हीं के द्वारा हो।

योजना में जहाज़रानी के विकास के लिए १५ करोड़ रुपये की व्यवस्था है। नए जहाज़ खरीदने के लिए यह सारी रक़म जहाज़ी कम्पनियों को ऋण के रूप में पेशगी दी जाएगी। विकास योजना का ब्यौरा इस प्रकार है :

	ऋण की राशि (करोड़ रुपयों में)	नये जहाज़ जो खरीदे जाएंगे (टनों में)
तटीय व्यापार	४	८०,०००
समुद्र पार का व्यापार	६.५	१२५,०००
पूर्वीय जहाज़रानी कम्पनी	४.५	६०,०००
योग—	१५.०	२६५,०००

इस १५ करोड़ की राशि के अतिरिक्त हम विशाखापटम जहाज़-घाट को प्राप्त करने तथा उसको ठीक-ठाक करने पर १२ करोड़ रुपये खर्च कर रहे हैं।

नागरिक आकाश यात्रा

पूर्व-पश्चिम आकाश-मार्ग पर महत्त्वपूर्ण स्थान में स्थित होने तथा वर्ष के अधिकांश भाग में आकाश यात्रा की श्रेष्ठतम परिस्थितियों के कारण भारत नागरिक आकाश यात्रा के विकास के लिए आदर्श रूप से उपयुक्त है। इस सेवा के महत्त्व को समझने के लिए विभाजन के बाद पाकिस्तान से विस्थापित व्यक्तियों को लाने, काश्मीर को सैनिक तथा रसद भेजने और इन सब के बाद आसाम में सहायता कार्य करने में इसके द्वारा लिए गए भाग को याद करने की आवश्यकता है।

योजना में आकाश यात्रा विकास के लिए १३ करोड़ रुपये रखे गए हैं। इसका ७० प्रतिशत भाग निर्माण पर व्यय होगा और शेष टैकनीकल सामग्री पर। योजना के अंतिम ३ वर्षों में अपने-अपने जहाज़ी बेड़ों को नया करने के लिए हवाई कम्पनियों को पेशगी उधार दिया जाएगा।

सड़कें

कहावत है कि "समाज को अच्छी सड़कों का मूल्य चुकाना पड़ता है, चाहे वे मौजूद हों या न हों। और न होने की दशा में उसे कुछ अधिक ही मूल्य चुकाना पड़ता है।" हम भारत में सड़क-व्यवस्था के विकास के प्रति पूरी तरह सजग हैं।

सड़क विकास की नागपुर-योजना इस आवश्यकता की अभिव्यक्ति करती है। इस दसवर्षीय योजना में ३०० करोड़ रुपये की लागत से सड़कों के जाल के विकास और सुधार का आयोजन था। योजना के पीछे यह विचार था कि पूर्णरूप से विकसित प्रदेश का कोई भी गांव प्रमुख सड़क से ५ मील से अधिक दूर न हो। आवश्यक निधि, सामग्री तथा कुशल कर्मचारियों के अभाव में योजना में कमी करनी पड़ी।

भारत में २५०,००० मील लम्बी सड़कें हैं जिन्हें हम ४ श्रेणियों में बांट सकते हैं: राष्ट्रीय सड़कें; राज्यीय सड़कें; ज़िले की सड़कें और ग्राम्य सड़कें। राष्ट्रीय सड़कों की देख-भाल और मरम्मत का भार केन्द्र के ऊपर है। दूसरी सड़कों की देख-भाल राज्य करते हैं।

पंचवर्षीय योजना का उद्देश्य सड़क-व्यवस्था को विकसित करना और इसमें सुधार करना है। इस समय हमारी राष्ट्रीय सड़कों की लम्बाई १३,४०० मील है जिसके साथ मिलनेवाली १,६०० मील लम्बी सड़कें ग़ायब हैं। अगले ५ वर्षों में ७५० मील लम्बी ग़ायब सड़कों को बनाने का कार्य आरम्भ हो जाएगा। इसी प्रकार राष्ट्रीय सड़कों के ११८ पुल ग़ायब हैं जिनमें से ६० को बनाने का कार्य हाथ में लेना है। इसके अतिरिक्त २,२०० मील लम्बी सड़कों को सुधारना है। पांच वर्ष के कार्यक्रम में २३ करोड़ रुपये की राशि खर्च की जाएगी। राज्य में सड़क विकास योजना पर १४ करोड़ खर्च आएगा।

सड़क ट्रांसपोर्ट

योजना में सड़क ट्रांसपोर्ट के विकास के लिये ५ से ६ करोड़ रुपये तक की व्यवस्था है। जहां कहीं ऐसी सेवाओं का स्वामी राज्य है, वहां कमीशन ने सिफ़ारिश की है कि वह कार्पोरेशनों द्वारा इनका संचालन करे।

अध्याय १०

सामाजिक सेवायें

सामाजिक सेवाओं के अन्तर्गत जाति के कल्याण के लिये होने वाले सभी कार्य आ जाते हैं जैसे शिक्षा, स्वास्थ्य, पिछड़े हुए लोगों और अधिकार वंचितों की दशा में सुधार और स्त्रियों, बच्चों, युवकों, बहरों, गूंगों, पंगुओं तथा भिखारियों की अयोग्यताओं को दूर करने की योजनाएं। सामाजिक सेवाओं के विकास का कार्यक्रम इस प्रकार है :

	२ वर्षों का योग १९५१-५३	५ वर्षों का योग १९५१-५६
	(करोड़ रुपयों में)	
शिक्षा	४४·५	१२३·१
स्वास्थ्य	३३·७	८३·६
गृहनिर्माण	९·५	२२·८
श्रम और श्रम-कल्याण	२·५	६·७
पिछड़े वर्गों की उन्नति	७·०	१८·०
योग	९७·२	२५४·२

१. शिक्षा

हमारी जनसंख्या का करीब सातवां भाग ही साक्षर है। अपर्याप्त होने के अतिरिक्त हमारी शिक्षण प्रणाली हमारी आवश्यकताओं से मेल भी नहीं खाती। हमें शिक्षा की अधिक सुविधाएं तो चाहिएं ही, साथ ही शिक्षण के विषयों में आमूल परिवर्तन की भी आवश्यकता है। शीघ्र ही कमीशन के विशेषज्ञ परामर्शदाताओं द्वारा इस महान् विषय पर विचार-विमर्श होगा। इस बीच कमीशन ने इस विषय के कुछ ऐसे पहलुओं को स्पर्श किया है जिनका सम्बन्ध राष्ट्रीय योजना से है।

पिछले पांच वर्षों में 'ए' भाग के राज्यों में शिक्षा पर दुगुने से भी अधिक ख़र्च हो गया है। इसलिये वे शिक्षा पर बहुत ज़्यादा ख़र्च करने की स्थिति में नहीं हैं। योजना में शिक्षण सुविधाओं के मर्यादित विस्तार की व्यवस्था है जिसके लिये राज्यों में ९१ करोड़ रुपये का प्रबन्ध किया गया है।

केन्द्र की आवश्यक शिक्षण क्रियाशीलता भी सीमित रहेगी। यह क्रियाशीलता अधिकतर चुनी हुई योजनाओं तक ही सीमित रहेगी जैसे कि प्रयोगात्मक योजनाएं, सुधरी हुई शिक्षण प्रणालियों के प्रयोग, उपयुक्त साहित्य का सृजन, व्यक्तियों का प्रशिक्षण, प्रमुख कृतियों का भारतीय भाषाओं में अनुवाद और संघीय भाषा की उन्नति।

उचित ढंग पर देश के शिक्षण विकास को बढ़ाने में यह ही बहुत सहायक सिद्ध होगा। इस कार्य के लिये ३२ करोड़ रुपये की राशि निर्धारित की गई है।

१४ वर्ष की अवस्था तक के बच्चों के लिए निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा के बारे में संविधान में जो निर्देश है उसे कार्यान्वित करने में योजना का यह भाग पहला क़दम है। राष्ट्र-निर्माण में शिक्षा के प्रमुख भाग को कमीशन स्वीकार करता है। तो भी उपयोगिता के क्रम में देश के आर्थिक स्तम्भों को दृढ़ करने का नम्बर पहला है। इसलिए बाद के वर्षों में शिक्षा और अन्य सामाजिक सेवाओं पर राष्ट्र के साधनों को उत्तरोत्तर अधिक लगाया जा सकता है।

२. स्वास्थ्य

जाति का उत्तम स्वास्थ्य उन्नति की एक प्रमुख शर्त है। पूर्ण स्वास्थ्य का अर्थ सुडौल शरीर ही नहीं है बल्कि मनुष्य का अपने शारीरिक, मानसिक और सामाजिक वातावरण से पूर्ण सामंजस्य है। इसलिए स्वास्थ्य आयोजन का लक्ष्य केवल इलाज तथा बीमारी रोकने वाली सेवाओं से ही नहीं बल्कि साफ़-सुथरे मकान, पर्याप्त और स्वस्थ भोजन, शुद्ध वायु और मनोरंजन की तथा सांस्कृतिक सुविधाएं उपलब्ध कराना होना चाहिए।

भारत के स्वास्थ्य का मापदंड बहुत गिरा हुआ है। इसके कारण हैं ग़रीबी, अज्ञान, पेट भर भोजन न मिलना, अशुद्ध खाद्य, उचित सफ़ाई और स्वच्छ जल की पूर्ति का अभाव। हमारे अधिकांश नगरों और गांवों की स्वास्थ्य सेवाएं अपर्याप्त हैं। स्वास्थ्य समस्या का मनन करने वाली स्वास्थ्य पर्यवेक्षण और विकास

समिति ने सिफ़ारिश की थी कि देश में प्रत्येक २,००० व्यक्तियों के पीछे एक डाक्टर, २०० के पीछे एक नर्स और ४,००० के पीछे एक दाई होनी चाहिए। इस समय ६,३०० व्यक्तियों के पीछे एक डाक्टर, ४२,००० के पीछे एक नर्स और ६०,००० के पीछे एक दाई हैं। इन आंकड़ों से अभाव की पूर्ति का कुछ-कुछ आभास मिलता है।

जाति के स्वास्थ्य को सुधारने में हम एक सामूहिक प्रयास करना चाहेंगे, परन्तु निधि की कमी किसी भी महत्वाकांक्षी प्रोग्राम के मार्ग में रोड़ा बन जाती है। इसलिए हमें अत्यधिक आवश्यक कार्यों तक ही अपने को सीमित रखना चाहिए। संप्रति इलाज के प्रबन्ध की अपेक्षा बीमारी रोकने की सेवाओं पर बल देना चाहिए। ये क़दम भी समस्त देश में एक पैमाने पर नहीं उठाये जा सकते। इसलिए प्रारम्भ में औद्योगिक केन्द्रों और प्रकर्ष विकासशील देहाती क्षेत्रों पर ही हमें अधिक ध्यान देना चाहिए। इन कार्यों को भी केवल उन्हीं समस्याओं तक सीमित रखा जायगा जो सरलता से सुलझाई जा सकती हैं और जिनसे अगले पांच वर्षों में ही स्पष्ट परिणाम निकलने की आशा है।

उदाहरण के लिए हमें पहले मलेरिया और क्षय रोगों को नियंत्रित करने तथा देहाती क्षेत्रों में जल पूर्ति और सफ़ाई के सुधार का प्रयास करना चाहिए। इस लक्ष्य की प्राप्ति के लिए स्वास्थ्य-दलों का संगठन करना चाहिए जिनमें से प्रत्येक दल ४० वर्गमील के क्षेत्र और ४०,००० जनसंख्या की विभिन्न आवश्यकताओं की पूर्ति में समर्थ हो। नगरों में अधिक प्रसूतिका-गृह तथा शिशु-कल्याण केन्द्र खुलने चाहिएं और गांवों की दाइयों को ठीक प्रशिक्षण प्राप्त होना चाहिए।

औद्योगिक क्षेत्रों में मज़दूरों के स्वास्थ्य की देखभाल के लिए प्रत्येक राज्य द्वारा एक पूरे समय काम करने वाला योग्य डाक्टर निरीक्षक के रूप में नियुक्त होना चाहिये। उसका यह कर्तव्य होगा कि वह जांच करे कि औद्योगिक स्थानों में स्वास्थ्य और सुरक्षा नियमों का पूरी तरह पालन किया जा रहा है।

चिकित्सा, स्वास्थ्य और अनुसंधान के लिये कुशल कर्मियों की बढ़ती हुई मांग को पूर्ण करने के लिये डाक्टरी संस्थाओं का विकास और विस्तार किया जाएगा। इसके अतिरिक्त केन्द्र एक अखिल भारतीय चिकित्सा संस्था की स्थापना करेगा जो चिकित्सा-कालिजों के लिये अध्यापकों को प्रशिक्षण देगी।

दवाइयां

दवाइयों के लिये हम अधिकतर दूसरे देशों पर आश्रित हैं। गत कुछ वर्षों में भीतरी उत्पादन द्वारा ही अपनी आवश्यकताओं के एक भाग की पूर्ति करने का प्रयास किया गया है। अभी तक इस क्षेत्र में उन्नति की गति मन्द ही रही है। देश में दवाई उत्पादन के कार्यक्रम में इन चीज़ों को प्राथमिकता दी जानी चाहिए।

(१) कृमि-नाशक जैसे कि डी.डी.टी. तथा अन्य दवाइयां जिनका अधिक खाद्य उत्पादन पर प्रभाव पड़ता है।

(२) ऐन्टीबायोटिक्स, जैसे कि पेन्सलीन और स्ट्रेप्टोमाईसीन।

(३) मलेरिया दवाइयां तथा कुष्ट निरोधक दवाइयां।

(४) आमातिसार निरोधक दवाइयां।

देशी प्रणाली

हमारी जनसंख्या का एक बड़ा भाग सहायता के लिए देशी प्रणालियों और होम्योपैथी पर आश्रित है। पंचवर्षीय योजना में चिकित्सा की देशी प्रणालियों और होम्योपैथी में अनुसंधान की व्यवस्था है ताकि चिकित्सा विज्ञान में ये प्रणालियां भी अपना पूरा योगदान दे सकें।

३. जनसंख्या और परिवार आयोजन

हमारे साधनों को देखते हुए, जिनका कि हम इस समय उपयोग कर सकते हैं, इस देश में बहुत अधिक जनसंख्या है। यद्यपि संयुक्तराज्य, कनाडा और रूस भारत की अपेक्षा अधिक विकसित और विस्तृत हैं, तथापि उनकी जनसंख्या भारत से कम है। सन् १९४८ में भारत में प्रति वर्गमील २८० व्यक्तियों की औसत थी जबकि आस्ट्रेलिया में केवल ३, कनाडा में ३, संयुक्तराज्य में ४९ और फ्रांस में १९२ व्यक्तियों की औसत थी।

इसके साथ ही हमारी जनसंख्या तेज़ी से बढ़ रही है। वास्तव में पिछले दस वर्षों में फ्रांस की कुल जनसंख्या के बराबर तो वृद्धि ही हो गई है। कहीं ऐसा न हो कि विकास योजनाओं द्वारा प्राप्त होने वाला उन्नति का लक्ष्य तेज़ी से बढ़ती हुई

संख्या के कारण निरर्थक बन जाय। यह आवश्यक है कि जनता इस बढ़ती हुई संख्या की आर्थिक और सामाजिक जटिलताओं के प्रति सजग हो जाय। यह सत्य है कि प्राकृतिक और कृत्रिम साधनों द्वारा परिवार आयोजन के किसी कार्यक्रम का अल्पकालीन प्रभाव कोई विशेष नहीं होगा, लेकिन बढ़ती हुई जनसंख्या को व्यवस्था की सीमा में बांध रखने के लिए कुछ क़दम उठाना आवश्यक है। परिवार आयोजन के कार्यक्रम पर कई दृष्टियों से विचार करना है। योजना कमीशन ने इस प्रकार के एक सामाजिक आन्दोलन की आवश्यकता को स्वीकार किया है। कमीशन ने अनुसंधान और सूचना केन्द्र खोलने तथा चिकित्सा और दूसरी बातों की सहायता और परामर्श देने की सिफ़ारिश की है।

५. गृहनिर्माण

निवास के लिए पर्याप्त स्थान मनुष्य की प्रारम्भिक आवश्यकता है। आवास की बहुत तंगी और विशेषकर नगरों में लाखों विस्थापित व्यक्तियों के आने से समस्या नागरिक क्षेत्रों में तो विशेषरूप से उग्र रूप धारण कर चुकी है। गृहनिर्माण कार्य की अत्यधिक मन्द गति ने समस्या को और विकृत कर दिया है।

व्यक्तिगत प्रयास भी परिस्थिति का सामना करने में असफल दिखाई देते हैं। परिणामस्वरूप सरकार को आगे बढ़ कर निर्माण का एक कार्यक्रम चालू करना चाहिए। जाति के पास सीमित साधन होने के कारण समस्या को क्रम से सुलझाना चाहिए। इस समय हमें नागरिक क्षेत्रों और कम आय वाले लोगों की आवश्यकताओं की ओर अधिक ध्यान देना चाहिए।

इसके अनुसार कमीशन ने मज़दूरों, मालिकों और राज्य के योगदान के आधार पर औद्योगिक गृहनिर्माण की एक योजना बनाई है। इस कार्यक्रम से ५ वर्ष में १२५,००० सहायता प्राप्त मकान अर्थात् प्रति वर्ष २५,००० मकान बन जाएंगे। योजना को लागू करने के लिए एक राष्ट्रीय गृहनिर्माण निधि इस प्रकार एकत्रित की जायगी :

साधन	योगदान का आधार	अनुमानित आय (करोड़ रुपयों में)
मालिक	कुल मज़दूरी का २॥ प्रतिशत सीधी सहायता के रूप में	१५

साधन	योगदान का आधार	अनुमानित आय (करोड़ रुपयों में)
मज़दूर	मासिक मज़दूरी का २॥ प्रतिशत जो ३ प्रतिशत ब्याज पर कर्ज़ समझा जायगा	१५
केन्द्रीय सरकार	प्रतिवर्ष २·७ करोड़ की औसत सहायता	१३·५
राज्य सरकारें	,, ,,	३·७

इस राशि का सबसे अच्छा उपयोग करने के लिए भूमि उचित दर पर उपलब्ध होनी चाहिए और निर्माण की लागत बहुत कम रखी जाए। बड़े नगरों में भूमि का मूल्य बढ़ रहा है और औद्योगिक नगरों में भवननिर्माण के लिए बहुत भूमि की आवश्यकता होगी, इसलिए निर्माण की लागत में भूमि का प्रमुख भाग होगा। इसलिए गृहनिर्माण के लिए भूमि उचित दर पर उपलब्ध होनी चाहिए। राज्य को भूमि प्राप्त करने के अधिकार होने चाहिएं। इसके साथ ही निर्माण की लागत को कम रखने के लिए कार्य आरम्भ करने से पहले पूर्ण अनुमान तैयार कर लेना चाहिए। प्रतिवर्ष बजट तैयार करने की वर्तमान प्रणाली अग्रिम योजनाएं तैयार करना कठिन बना देती है।

नागरिक क्षेत्रों में कम आय वाले अन्य वर्गों के मकान बनाने के लिए सहकारी गृहनिर्माण समितियों की सहायता, सस्ती भूमि की सहायता और टैकनीकल परामर्श की सिफ़ारिश की गई है। वैयक्तिक संस्थाओं द्वारा गृहनिर्माण को प्रोत्साहन देने के लिए आसान शर्तों पर ऋण और कुछ शर्तों पर विकसित भूभाग देने की सिफ़ारिश की गई है।

इस कार्यक्रम को चालू करने के लिए कमीशन ने केन्द्र में एक राष्ट्रीय गृह-निर्माण बोर्ड और राज्यों में प्रादेशिक बोर्डों की स्थापना की सिफ़ारिश की है। राष्ट्रीय गृहनिर्माण बोर्ड के कर्तव्य होंगे—नीतियों का निर्धारण, राज्यों को उनकी आवश्यकतानुसार निधि वितरण, प्राथमिकता का निश्चय और अनुसन्धान का विकास।

५. समाज कल्याण

समाज कल्याण का अधिकतर सम्बन्ध अधिकार वंचित वर्गों, उपेक्षित

क्षेत्रों, जाति के अशिक्षित वर्गों और उनसे है जो शारीरिक और नैतिक बाधाओं से जकड़े हुए हैं। समाज कल्याण में देहाती क्षेत्रों के कल्याण का पहला नम्बर है।

समस्त देश में अनेक वैयक्तिक एजेंसियां तथा संस्थाएं सामाजिक कार्य में संलग्न हैं। यदि उनके कार्य में उचित ढंग से समन्वय और नियमन किया जाए तो यह बहुत प्रभावक होगा। इस कारण कमीशन ने एक केन्द्रीय संगठन बनाने का सुझाव रखा है जो कर्मियों को प्रशिक्षण देने में सहायता देगा और सामाजिक कार्य के बारे में साहित्य सृजन करेगा। विचारों और सूचना के लिए यह एक केन्द्र और विनिमय स्थल का भी कार्य करेगा। केन्द्रीय संगठन एक ऐसी स्थिति में होगा कि वह समान नीति भी विकसित कर सके।

केन्द्र और राज्य दोनों ही बड़ा लाभदायक समाज कल्याण का कार्य कर रहे हैं। सरकारी और ग़ैर-सरकारी एजेंसियों में सहयोग को प्रोत्साहन देने के लिए कमीशन ने एक संयुक्त परामर्शदाता बोर्ड के निर्माण का सुझाव रखा है।

समाज संगठन

कमीशन इस बात का अनुभव करता है कि नागरिक क्षेत्रों में सामाजिक कार्य करने के लिए समाज संगठन सर्वोत्तम साधन है। पास-पास रहनेवाले कुटुम्ब अपने आप में से लोकतन्त्रात्मक दल बना सकते हैं और समाज की गतिविधियों को इस प्रकार संगठित कर सकते हैं—

(१) मनोरंजन और स्वास्थ्य ठीक रखने के कार्यक्रम;

(२) शिक्षा और सांस्कृतिक कार्यक्रम;

(३) कल्याण की क्रियाशीलता;

(४) वातावरण का आयोजन और विकास; और

(५) पंचायतों और सहकारी समितियों द्वारा जाति के सामाजिक और आर्थिक जीवन का संगठन।

समाज-केन्द्र

देहाती विकास की प्रमुख समस्या ऐसे सामाजिक नेतृत्व के विकास की है जिसे देहातियों का विश्वास प्राप्त हो और जो उनमें जीवन की श्रेष्ठ प्रणाली के

लिए कार्य करने का उत्साह उत्पन्न कर सके। समाज केन्द्रों को इस प्रकार के नेतृत्व का विकास करना चाहिए। कुशल सामाजिक कार्यकर्ताओं द्वारा इन केन्द्रों की गतिविधियों के संगठन का श्रीगणेश होना चाहिए। वर्तमान केन्द्रों और संस्थाओं के अधिक प्रभावशाली उपयोग और नए केन्द्रों की स्थापना के कार्यक्रम का सुझाव रखा गया है।

९. पिछड़ी हुई जातियों का उद्धार

कल्याण कार्यों का एक प्रमुख पहलू परिगणित जातियों का उद्धार है। इनमें अधिकतर परिगणित जातियां और कबीले हैं।

सरकार का उद्देश्य उन्हें शेष जनसंख्या के स्तर तक उठाना है। कार्य की विशालता को देखते हुए इसे क्रम से हाथ में लिया जा सकता है। परिगणित जातियों को बेहतर घर और अच्छी शिक्षण सुविधाओं की तुरन्त आवश्यकता है। योजना के अन्तर्गत परिगणित जातियों की गृहनिर्माण, शिक्षा तथा अन्य आवश्यकताओं पर केन्द्र एवं राज्य द्वारा १८ करोड़ रुपये खर्च किए जाएंगे।

उद्धार के इन विशिष्ट कार्यों के अतिरिक्त पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत होनेवाली देश की सामान्य उन्नति से परिगणित जातियां भी लाभान्वित होंगी। कृषि के पुनर्संगठन, व्यावसायिक प्रशिक्षण की सुविधाओं के विस्तार और कुटीर उद्योग के विकास से इन्हें किसी भी अन्य जन-समूह से अधिक लाभ होगा।

अध्याय ११

पुनर्वास

सबसे ताज़ी जनगणना के अनुसार भारत में ७२ लाख विस्थापित व्यक्ति हैं। इनमें से ४६ लाख पश्चिमी पाकिस्तान के हैं और शेष पूर्वी पाकिस्तान के।

पश्चिमी पाकिस्तान के विस्थापितों में से लगभग ४/५ भाग अब देश की अर्थ-व्यवस्था के अन्तर्गत विलय हो चुका है। उनके पुनर्वास की समस्या के अन्तर्गत सम्पूर्णतः यही बात रह गई है कि शहरी निष्क्रमणार्थी सम्पत्ति का लगभग स्थायी बंटवारा कर दिया जाए। जब यह कार्य और पुनर्वास मंत्रालय का आवास कार्यक्रम पूरे हो जाएंगे तो पश्चिमी पाकिस्तान के विस्थापितों के प्रति सरकार के कर्तव्य की इतिश्री हो जाएगी।

पूर्वी पाकिस्तान के विस्थापितों की संख्या २६ लाख है जिनमें से आधे लोगों को फिर से बसाया जा चुका है। इन लोगों के बारे में कठिनाई इसलिए बढ़ गई है कि ये लोग बंगाल से बाहर कहीं जाने को तैयार नहीं होते। पश्चिमी बंगाल के पास साधनों की बहुत कमी है और बड़े पैमाने पर ख़र्च करने पर भी परिणाम सीमित ही निकलने की आशा है। चूंकि उक्त राज्य के साधनों पर दबाव पड़ने से वहां की अर्थ-व्यवस्था के छिन्न-भिन्न होने का ख़तरा पैदा हो जाता है, अतः इस समस्या का समुचित हल यही है कि विस्थापितों को अन्य राज्यों में भेजा जाए।

पुनर्वास के वर्तमान कार्यक्रम को तेज़ी के साथ पूर्ण करने के उद्देश्य से कमीशन ने इस बात पर ज़ोर दिया है कि समस्या के इस पहलू पर विशेष ध्यान दिया जाए।

योजना के अन्तर्गत पुनर्वास के लिए ५ वर्षों में ७६ करोड़ रुपयों के ख़र्च को

निर्दिष्ट किया गया है। लेकिन इस व्यय को अपने आप में पृथक करके न देखना चाहिए। योजना के अपने सम्पूर्ण रूप में कार्यान्वित होने पर हमारी अर्थ-व्यवस्था का इस प्रकार से विविध दिशाओं में विस्तार होगा कि वे सभी लोग, जिनमें उद्यम साहस है, तथा अपने को दोबारा स्थापित करने की निष्ठा है, अपने आप को आसानी से फिर से बसा सकेंगे।

अध्याय १२

वित्तीय रूप

इस बात की चर्चा की जा चुकी है कि योजना के प्रथम भाग को कार्यान्वित करने के लिए १,४९३ करोड़ रुपयों का व्यय अपेक्षित होगा। कुल पूंजी में केन्द्रीय सरकार का भाग ७३४ करोड़ होगा और राज्यों का ७५९ करोड़।

	१९५१-५३	१९५१-५६
	(करोड़ रुपयों में)	
केन्द्रीय सरकार	३१५'९	७३४'०
भाग "ए" के राज्य	२४९'४	५५९'६
भाग "बी" के राज्य	७९'७	१७१'०
भाग "सी" के राज्य	९'७	२८'२
	६५४'७	१४९२'८

राज्यों की सरकारों के हिस्से की पूंजी के अन्तर्गत भाखरा-नांगल, दामोदर घाटी, हीराकुंड और हारीके योजनाओं पर होनेवाला व्यय तथा विस्थापितों के पुनर्वास पर होनेवाले व्यय का एक बड़ा भाग होगा। पर उक्त योजनाएं केन्द्रीय योजनाओं के अन्तर्गत रखी गई हैं क्योंकि आरम्भिक अवस्था में उनके लिए वित्तीय व्यवस्था केन्द्र द्वारा ही होगी। यदि उक्त योजनाओं के व्यय का भार भी राज्य ही ग्रहण करें तो उनके हिस्से की राशि ९७५ करोड़ आयेगी।

राज्य की योजनाएं

राज्य की योजनाओं की व्यापकता का अनुमान नीचे दी गई तालिका से प्रगट हो जायगा :

भाग "ए" के राज्य		भाग "बी" के राज्य		भाग "सी" के राज्य	
आसाम	१२.५	हैदराबाद	४०.५	अजमेर	१.६१
बिहार	५५.७	मध्य भारत	२२.८	भोपाल	३.६७
बम्बई	१२०.४	मैसूर	२६.६	बिलासपुर	०.४२
मध्य प्रदेश	४३.७	पेप्सू	८.३	कुर्ग	०.५३
मद्रास	१३७.०	राजस्थान	१५.२	दिल्ली	६.०२
उड़ीसा	१५.०	सौराष्ट्र	२१.५	हिमाचल प्रदेश	४.४८
पंजाब	१५.५	ट्रावन्कोर कोचीन	२६.१	कच्छ	२.६८
उत्तर प्रदेश	६१.१		१७१.०	मणिपुर	१.००
पश्चिमी बंगाल	६८.८			त्रिपुरा	१.५०
	५५६.७			विंध्य प्रदेश	६.३६
					२८.३०

वित्तीय साधन

अब प्रश्न यह है कि योजना के लिए अपेक्षित १,४९३ करोड़ रुपये हमें कैसे प्राप्त होंगे ? कमीशन ने केन्द्र के वित्तीय प्रबन्ध के अन्तर्गत निम्नलिखित कार्यक्रम सुझाया है :

केन्द्र	करोड़ रुपयों में
१. राजस्व खाते में २६ करोड़ प्रतिवर्ष आधिक्य :	१२०
२. नागरिक वायुयात्रा, आकाशवाणी, व शिक्षा के विकास, अधिक अन्न उपजाओ आन्दोलन के लिये राज्यों को दिए गए अनुदान तथा विस्थापितों के पुनर्वास आदि के लिए राजस्व खाते में निर्धारित राशि :	११८
३. पूंजी खाते में विकास के लिए प्राप्त राशियां :	
(क) जनता से प्राप्त ऋण :	३५
(ख) छोटी बचतें और अल्पकालीन ऋण :	२५०
(ग) अन्य मार्ग :	७८
४. रेलों की सामान्य आय से रेलों के विकास के लिए प्राप्त राशियां :	३०
	६४१

इस प्रकार केन्द्र ६४१ करोड़ रुपयों की व्यवस्था कर सकेगा। इसमें से २११ करोड़ रुपये राज्यों को विभिन्न योजनाओं के लिए सहायता के रूप में दे दिए जाएंगे। दूसरे शब्दों में केन्द्र के पास विकास व्यय के लिए ४३० करोड़ रुपये बच रहेंगे।

राज्यों से आशा की जाती है कि वे निम्नलिखित उपायों से ४८० करोड़ रुपयों का प्रबन्ध करेंगे :

राज्य	(करोड़ रुपयों में)
१. राजस्व खाते का आधिक्य :	८१
२. सामाजिक सेवा कार्यों, कृषि, सिंचाई, बिजली, सड़क आदि के विकास के लिए निर्धारित राशि :	२७५
३. पूंजी खाते से विकास के लिए प्राप्त राशियां :	
(क) सार्वजनिक ऋण :	७६
(ख) अन्य :	४५
योग	४८०

इस प्रकार केन्द्र से प्राप्त २११ करोड़ रुपये और स्वतः प्रबन्धित ४८० करोड़ रुपये मिलाकर राज्यों के पास ६९१ करोड़ रुपये की पूंजी लगाने के लिए हो जायगी।

योजना के लिए वित्त प्राप्त करने के कुछ अन्य मार्ग होंगे—भूमि से होनेवाली आय में वृद्धि, भू-सम्पत्ति कर, बिक्री कर के क्षेत्र का विस्तार और प्रशासन में सुधार, उन्नति शुल्क, जल की दरें, आमोद-प्रमोद तथा मोटर गाड़ियों पर कुछ छूट कर और खर्चों में कमी।

इस प्रकार केन्द्र और राज्य कुल मिला कर १,१२१ करोड़ रुपयों की उगाही कर सकेंगे। शेष रह जाती है ३७२ करोड़ रुपयों की राशि। इसकी व्यवस्था कैसे होगी ? इस दिशा में कुछ पूर्ति तो अमेरिका से हमें प्राप्त खाद्य ऋण और कोलम्बो योजना के अन्तर्गत प्राप्त कनाडा और आस्ट्रेलिया की सहायता से हो जायगी। शेष २९० करोड़ रुपयों के लिए यदि हमें विदेशों की सहायता नहीं भी मिलती तो

हम पौंड पावने पर निर्भर कर सकते हैं। पांच साल की अवधि में इस पावने की मुक्त राशि, सन् १९५०-५१ की व्यय न होने वाली मुक्त राशि को मिला कर, लगभग २९० करोड़ होगी। पौंड पावने के इस प्रकार के उपयोग से हीनार्थ का प्रबन्ध होगा।

हीनार्थ प्रबन्धन

स्पष्टतः हीनार्थ प्रबन्धन से जहां तक बचा जा सके, बचना चाहिए। पर यदि प्रश्न यह हो कि हम किंचित हीनार्थ प्रबन्धन को चुनें अथवा विकास की गति में ऐसी कमी होने दें जिससे वह योजना द्वारा निर्धारित स्तर से नीचे गिर जाय, तो देश को निश्चय ही प्रथम चीज़ का चुनाव करना चाहिए। भविष्य के निर्माण को सुनिश्चित करने के लिए कुछ समय तक और भी यदि कठिनाइयों का सामना करना पड़े तो करना अभीष्ट है। अन्य कोई रास्ता विकास की समस्या को और अधिक जटिल बना देगा।

बाहरी सहायता

पंचवर्षीय योजना के प्रथम भाग में आर्थिक अवस्था में किसी प्रकार की चमत्कारिक उन्नति की परिकल्पना नहीं की गई है। कमीशन का कथन है कि "इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि यदि भारत को उस गति से उन्नति करनी है जिससे यहां के रहने वाले करोड़ों निवासियों के जीवन का मानदण्ड ऊंचा उठे और साथ ही उन पर कोई ऐसा दबाव न पड़े जिससे वे कष्ट या अनुशासन की ऐसी घुटन का अनुभव करने लगें जो प्रजातन्त्रात्मक संस्थाओं के विकास को खतरे में डाल देवे तो कुछ वर्षों तक हमें अपेक्षाकृत अधिक उन्नत देशों से सहायता लेनी होगी।"

वस्तुतः यदि समुचित रूप में बाहरी सहायता मिल जाय तो बिना विशेष कठिनाई के पंचवर्षीय योजना के पहले भाग को कार्यान्वित किया जा सकता है। साथ ही, दूसरे भाग को भी, जिसके लिए ३०० करोड़ की पूंजी चाहिए, कार्यान्वित किया जा सकेगा।

जिस प्रकार एक ओर तो बाहरी सहायता लेकर, जो आन्तरिक आय का १ या २ प्रतिशत ही होगी, और स्वयं देश के आन्तरिक साधनों का पूर्णतम लाभ

उठा कर यह सम्भव होना चाहिए कि हम पंचवर्षीय योजना को, जिसके लिए १,७९३ करोड़ रुपयों की ज़रूरत है, पूर्णतः कार्यान्वित कर दें।

९. मूल्य नीति

मूल्यों का आयोजन से घनिष्ट सम्बन्ध होता है। उदाहरणार्थ यदि मूल्यों में असाधारण रूप से वृद्धि हो जाय तो हमारे सारे अनुमान उलट-पुलट हो जायेंगे। अतएव आगामी कुछ वर्षों के लिए हमारी मूल्य नीति का लक्ष्य होना चाहिए मूल्यों की वृद्धि को रोकना और जहां तक संभव हो, उन्हें घटाना। दूसरी बात यह है कि विभिन्न वस्तु-समूहों के मूल्यों के बीच हमें समुचित सापेक्ष सम्बन्ध बनाए रखना होगा, यथा अनाज के मूल्यों और ग़ैर अनाज की फसलों के मूल्यों में, तथा कृषि से उत्पन्न वस्तुओं और कारखानों में तैयार की गई चीज़ों के मूल्यों में। अस्थिर मूल्यों का परिणाम यह होगा कि सार्वजनिक क्षेत्रों के लिए साधनों के समुचित वितरण में बाधा उत्पन्न हो जाएगी और निजी क्षेत्रों के लिए लक्ष्यों की प्राप्ति करना कठिन हो जायगा। मूल्यों में परिवर्तन का तात्पर्य केवल वित्तीय अनुमानों में यांत्रिक संशोधन मात्र नहीं है। उससे योजना की रूपरेखा भी बदल जाती है।

कमीशन को यह विदित है कि वर्तमान परिस्थितियों के अन्तर्गत सरकार के लिए शायद मूल्यों में तत्काल कमी करना सरल न हो और साथ ही उसे बड़े पैमाने के विकास कार्यक्रमों को भी आरम्भ करना पड़े। पर यदि विदेशी सहायता प्राप्त हो जाती है तो पौंड पावने का उपयोग उपभोग वस्तुओं के आयात के लिए हो सकता है जिससे घरेलू मूल्य नीचे उतरें। कुछ भी हो, एक ऐसी समुचित आयात निर्यात नीति की अनिवार्य आवश्यकता है जो मुक्त पौंड पावने के पूर्णतम उपयोग के उपयुक्त हो। हमें ऐसी मुद्रा और कोष (बैंकिंग) नीति की भी आवश्यकता है, जो सट्टे वाले व्यवसायों में अत्यधिक पूंजी लगाने की प्रवृत्ति पर अंकुश रखे और उत्पादक व्यवसायों में पूंजी लगाने की प्रवृत्ति को प्रोत्साहित करे। इसके अतिरिक्त नियंत्रणों की एक परस्पर सम्बद्ध व्यवस्था भी बनाए रखनी होगी।

विदेशी मूल्यों का प्रभाव

अन्तर्राष्ट्रीय मूल्यों के उतार-चढ़ाव से अपने देश की अर्थ-व्यवस्था के रक्षार्थ क़दम उठाना अत्यावश्यक है। इस समय मूल्य-स्फीति निरोधक आम नीति के

अन्तर्गत निर्यात शुल्क लगाया जाता है। लेकिन तेज़ी से बदलती हुई अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति को देखते हुए उक्त शुल्क के विस्तार क्षेत्र और दरों में निरन्तर संशोधन करते रहने की आवश्यकता है। कमीशन का इस विषय में कथन है, "यदि निर्यात शुल्क से प्राप्त राशि को, जो कि अनपेक्षित लाभ के रूप में प्राप्त होती है, जीवनोपयोगी वस्तुओं के आयात के लिए उपयोग में लाया जाय तो घरेलू मूल्यों तथा व्यय के ढांचे का अधिक योग्यता के साथ संरक्षण हो सकेगा।"

९. नियंत्रण

इस प्रकार नियोजन के अन्तर्गत देश के आर्थिक जीवन पर किंचित अंकुश या नियंत्रण रखना अपरिहार्य हो जाता है।

पंचवर्षीय योजना का उद्देश्य उत्पादन को बढ़ाना है। उदाहरणार्थ हम वस्त्र के उत्पादन के लक्ष्य को लेवें। इस लक्ष्य की प्राप्ति अनेक बातों पर निर्भर करती है, यथा कपास का मूल्य और प्राप्ति का परिमाण। यदि कपास को उत्पन्न करने वालों को यह छूट दे दी जाय कि वे चाहें तो विदेशी खरीदारों को अपनी कपास बेच दें तो हमारी योजना असफल हो जायगी। अतः इसे रोकना अनिवार्य हो जाता है। अतएव निर्यात का नियंत्रण और नियमन आवश्यक हो जाता है। साथ ही हमें कच्चे कपास का मूल्य भी निर्धारित करना होगा। यदि कारखाने वालों को कपास के लिए ऊंचे दाम देने पड़ेंगे तो वस्त्र के दाम भी बढ़ जायेंगे। यदि वस्त्र के दाम बढ़ेंगे तो निर्वाह व्यय भी बढ़ जायगा। मूल्यों में आम वृद्धि से हमारी योजना को गहरा धक्का पहुँचेगा। अतएव यदि योजना को सफल होना है तो हमें दुर्लभ वस्तुओं के वितरण पर नियन्त्रण रखना होगा, मूल्यों का नियमन करना होगा, आयात निर्यात पर अंकुश रखना होगा, पूंजी विनियोग का दिशा दर्शन करना होगा, और यह देखना होगा कि योजना के सम्पादन के लिए अनुकूल परिस्थितियां उपस्थित रहती हैं।

नियंत्रणों का एक अन्य महत्त्वपूर्ण रूप भी है। एक प्रजातंत्रात्मक राज्य में सरकार का यह कर्तव्य हो जाता है कि वह देखे कि दुर्लभ वस्तुओं का जनता के सभी वर्गों में समुचित वितरण हो रहा है। वर्तमान परिस्थिति में विनियंत्रण के फलस्वरूप होने वाली मूल्य वृद्धि से जनता के उस वर्ग को सबसे अधिक कष्ट पहुँचेगा जो आर्थिक दृष्टि से अपेक्षाकृत दुर्बल है। वस्तुतः नियंत्रण की आवश्यकता

की अनुभूति के लिए केवल इतना याद रखना हमारे लिए पर्याप्त है कि जब सन् १९४७-४८ में अनाज पर से नियंत्रण उठा लिया गया था तो आम जनता को कितना कष्ट हो गया था। स्पष्टतः जब तक जीवनोपयोगी अत्यावश्यक वस्तुओं की प्राप्ति कम परिमाण में होती है तब तक नियंत्रण की आवश्यकता बनी रहेगी। बिना नियंत्रणों के आर्थिक उन्नति और सामाजिक न्याय के लक्ष्य की ओर बढ़ना असम्भव है। साथ ही योजना में निर्दिष्ट लक्ष्यों की अभिपूर्ति भी होनी सम्भव नहीं।

इस प्रकार जहां नियंत्रणों की आवश्यकता सिद्ध हो जाती है, वहीं प्रत्येक वस्तु के नियंत्रण के प्रश्न पर सावधानी के साथ विचार करना होगा। प्रत्येक वस्तु के नियंत्रण को एक सम्पूर्ण व्यवस्था के अंग के रूप में देखना होगा और उसका औचित्य तभी सिद्ध होगा जब वह मूल्य-स्फीति की प्रवृत्तियों को रोकने और योजना के सम्पादन के लिए सर्वाधिक अनुकूल सापेक्षिक मूल्य स्तर को बनाए रखने में सहायक हो।

अतएव नियंत्रणों के संचालन में उन्नति करने के सभी सम्भव प्रयत्न होने चाहिएं। कमीशन का विचार है कि नियंत्रण तब सफल होंगे जब :

(१) नियंत्रण नीति की परिकल्पना और निर्माण नियंत्रण को सफल बनाने के उद्देश्य से हो;

(२) सुयोग्य व्यक्तियों का चुनाव हो और उन्हें आवश्यक अधिकार सौंपे जांय : तथा

(३) इस बात का स्पष्ट ज्ञान हो कि राष्ट्रीय हितों का अतिक्रमण कब हो रहा है।

यदि उपर्युक्त शर्तों की पूर्ति हो जाती है और ईमानदार उत्पादक, व्यवसायी तथा उपभोक्ता का सहयोग प्राप्त हो जाता है तथा सब को न्यायोचित व्यवहार का आश्वासन प्राप्त हो जाता है तो जनता द्वारा हमारी वर्तमान आर्थिक व्यवस्था के अन्तर्गत नियंत्रणों की आवश्यकता का पहले से अधिक समादर होगा।

नियंत्रण विषयक अधिकांश विवाद इसलिए उठ खड़ा होता है क्योंकि हम

सही तथ्यों से परिचित नहीं होते और हमें भय बना रहता है कि नियंत्रण जाति के नैतिक स्तर को नीचे गिराते हैं। वस्तुतः कमीशन ने इस बात की ओर संकेत किया है कि जहां उसकी आवश्यकता हो वहां, नियंत्रण की भली भांति अभिपूर्ति के लिए, यह समझाना आवश्यक है कि नियंत्रण का उद्देश्य ग़रीबों और अमीरों में वस्तुओं का समान रूप से बंटवारा तथा जाति के नैतिक स्तर को ऊंचा उठाना है।

अध्याय २३

सार्वजनिक सहयोग

जैसा कि अन्य प्रजातन्त्रात्मक देशों में होता है, भारत में भी कोई आर्थिक योजना तभी सफल हो सकती है जब उसे जनता का सहयोग प्राप्त हो।

जनता की स्वीकृति का अर्थ निस्संदेह यह नहीं है कि देश का प्रत्येक वर्ग योजना के प्रत्येक विवरण से सहमत हो। यह सम्भव भी नहीं है। आवश्यकता केवल इस बात की है कि योजना के मोटे उद्देश्यों, दृष्टिकोण तथा सम्पादन के प्रस्तावित मार्गों से जनता के बहुसंख्यक भाग को सहानुभूति हो।

दूसरे शब्दों में सार्वजनिक सहयोग का तात्पर्य है जनता में एक दूसरे को तथा योजना के अन्तर्गत निर्मित विविध अभिकरणों को सहायता देने की प्रवृत्ति होना।

प्रश्न होता है कि जनता के उत्साह और शक्ति को कैसे जाग्रत करके उपयोग में लाया जाय? जनता में उत्साह का संचार करने के लिए हमें ऐसे प्रयत्न करने होंगे जिससे लोग अनुभव कर सकें कि वे एक सार्वजनिक उपक्रम में साझेदार हैं और योजना के निर्माण तथा अभिपूर्ति में उनका पूरा-पूरा हाथ है।

भविष्य में अधिक सुख-सुविधाओं की प्राप्ति से जो रुचि होगी वह तभी क़ायम रह सकती है जब लोग सुनिश्चित परिणामों को देखें, भले ही ये परिणाम साधारण हों। अतएव ऐसे उपाय करने ही होंगे जिससे योजना के सम्पादन की प्रत्येक अवस्था में सार्वजनिक रुचि को साथ लिया जा सके। यदि कठिनाइयां उपस्थित होती हैं और प्रगति रुक जाती है, जैसा कि प्रायः हो सकता है, तो जनता के सामने सभी तथ्य स्पष्ट करके रख देना चाहिए।

योजना कमीशन ने इस बात को अपने दृष्टिपथ पर रखा है। पंचवर्षीय योजना के निर्माण के कार्य में न केवल राज्यों की सरकारों से परामर्श किया गया

बल्कि जनता के प्रत्येक वर्ग के प्रतिनिधियों की राय भी ली गई। जब से योजना का सार्वजनिक प्रकाशन हुआ है, अखबारों, विभिन्न हितों का प्रतिनिधित्व करनेवाली संस्थाओं, शिक्षा-संस्थाओं, विशेषज्ञों तथा अन्य लोगों ने उसकी आलोचना की है और सुझाव दिए हैं। अन्तिम रिपोर्ट तैयार करते हुए इन सब पर यथोचित विचार किया जायगा।

यह स्पष्ट है कि देश में सार्वजनिक प्रशासन की योग्यता पर ही यह निर्भर करेगा कि योजना के सम्पादन के लिए जनता का सहयोग किस रूप में और कितना मिल सकता है। यदि प्रशासन उदासीन, भ्रष्टाचारी, टालू और अयोग्य है तो लोगों को योजना में न कोई उत्साह रहेगा, न वे उसका समर्थन करेंगे। इसीलिए योजना में ग्राम प्रशासन की उन्नति के उपायों और आर्थिक प्रशासन के लिए योग्य प्रशासकों की नियुक्ति करने पर विशेष ज़ोर दिया गया है।

इस प्रकार जहां सरकार की ओर से योजना के सम्पादन के लिए भरसक प्रयत्न किया जायगा, वहीं प्रत्येक नागरिक का भी यह कर्त्तव्य है कि वह अपने कर्त्तव्य का पूर्णतया पालन करे। अपनी सहायता आप करना ही अन्तिम रूप में सर्वोत्तम सहायता होती है और हम अपने आप बहुत कुछ कर सकते हैं। किसी भी प्रजातन्त्रात्मक राज्य के लिए यह सम्भव नहीं कि वह समाज के लिए सभी कार्यों को कर सके। वस्तुतः बहुत बड़ा क्षेत्र ऐसा रहता है जिसमें नागरिक, विशेषतः विद्यार्थी और सुसंगठित स्वयंसेवक संस्थाएं अपने आप क्रियाशील होकर समाज की उन्नति सम्पादित कर सकती हैं। इस प्रकार के प्रयत्न के बिना देश प्रगति के पथ पर दूर तक यात्रा नहीं कर सकता। नई सड़कों को बनाने और विविध उद्देश्ययुक्त योजनाओं को पूर्ण करने में ऐच्छिक प्रयत्न अत्यधिक फलदायक सिद्ध होगा। स्वैच्छिक राष्ट्रीय सेवा के लिए जनता की शक्ति और अतिरिक्त समय का उपयोग करने के लिए कमीशन ने 'भारत सेवा संघ' नाम की संस्था के निर्माण की सिफ़ारिश की है।

कमीशन ने राज्यीय सरकारों को सुझाया है कि सिंचाई की बड़ी योजनाओं के अन्तर्गत नहरें बनाने के कार्य को ग्राम-श्रम-सहकारी समितियों द्वारा प्राप्त जनता के सहयोग से करना चाहिए न कि ठेकेदारों की सहायता से। यह सुझाव भी रखा गया है कि जिन स्थानों में बड़ी योजनाएं कार्यान्वित हों वहां श्रम शिविरों की स्थापना की जाय जिससे शिक्षा संस्थाओं तथा अन्य स्थानों के नौजवानों को राष्ट्र-पुनर्रचना के कार्यों के लिए आकर्षित किया जा सके।

अध्याय १४

प्रशासन

निपुण प्रशासन स्वस्थ आयोजन की बुनियादी आवश्यकताओं में से एक है। प्रशासन के अपर्याप्त होने पर अच्छी से अच्छी योजना भी विफल हो सकती है। जब किसी योजना पर कार्य आरम्भ हो जाए तो अन्य किसी भी बात का—यहां तक कि वित्तीय साधनों का भी—इतना महत्त्व नहीं रह जाता जितना प्रशासन और जनता के सहयोग का।

भारत की पंचवर्षीय योजना एक क्रियात्मक कार्यक्रम है। इस कार्य का एक भाग स्वयं केन्द्रीय सरकार द्वारा सम्पादित होना है। उदाहरणार्थ, केन्द्र द्वारा सिन्द्री का खाद का कारखाना तथा सिंचाई एवं शक्ति की बड़ी योजनाएं हाथ में ली जाएंगी। साथ ही योजना की अभिपूर्ति के लिए आवश्यक वित्तीय स्थिति को क़ायम रखने का कार्य भी केन्द्र ही करेगा। कुछ कार्य निजी उद्योग-धंधों के भाग में आएंगे जो कि विकास समितियों के द्वारा राष्ट्रीय आयोजन में हाथ बंटाएंगे।

परन्तु योजना के अधिकांश भाग को कार्यान्वित करने का भार राज्यों पर होगा और इस कार्य में वे जनता के सहयोग को प्राप्त करेंगे। जन-कल्याणकारी कार्यों में राज्यीय प्रशासन के प्रत्येक अंग को योगदान देना है, चाहे वह कृषि हो या सिंचाई, सामाजिक सेवा हो या राशनिंग, मूल्य नियन्त्रण और अनाज का समाहरण। अतएव निपुणता और ईमानदारी प्रशासन के प्रत्येक स्तर पर सुनिश्चित होनी चाहिए, भले ही वह न्यूनतम वेतन वाले निम्नतम सार्वजनिक सेवक का, जिसे प्रायः सामान्य जनता से सब से अधिक काम पड़ता है, स्तर हो। यही सम्पूर्ण समस्या का निचोड़ है। प्रशासन के लिए उत्तरदायी प्रत्येक व्यक्ति का, चाहे वह कोई अधिकारी हो या मंत्री या विधान सभाओं का सदस्य, यह दृढ़ संकल्प होना चाहिए कि वह बेईमान

और अयोग्य लोगों को निकाल बाहर करेगा और इस उद्देश्य की प्राप्ति में जनता को प्रशासन के साथ पूर्ण सहयोग करना चाहिए। इस प्रकार आयोजन का लक्ष्य जहां एक ओर उन सभी कार्यों की पूर्ति है जिनका निर्देश योजना में हुआ है, वहां नागरिकता की सच्ची भावना का विकास करना भी है।

इस प्रकार योजना एक ऐसे सहयोग का महान् उपक्रम है जो केन्द्र और राज्यों में, राज्यों और स्थानीय अधिकारियों में, सार्वजनिक और निजी उद्योग-धंधों के संचालकों में, सरकार और जनता में तथा प्रत्येक वर्ग एवं क्षेत्र की जनता में आपस में स्थापित होगा। योजना किस सीमा तक सफल होगी यह इस बात पर निर्भर करेगा कि प्रत्येक व्यक्ति, चाहे उसका भाग कितना ही सामान्य हो, अपने काम को कितनी तत्परता, उत्साह और ईमानदारी के साथ पूर्ण करता है। किसी भी योजना में केवल उन उद्देश्यों और मार्गों का निर्देश ही किया जा सकता है जो राष्ट्र को प्रगति की ओर ले जा सकें। पंचवर्षीय योजना में निर्दिष्ट लक्ष्य संभवतः साधारण ही हैं। यह जान-बूझ कर किया गया है। हमें एक-एक क़दम रख कर चलना है। जैसे जैसे हम अपनी तात्कालिक समस्याओं को हल कर लेंगे और विभिन्न नाकों पर अपनी अर्थ-व्यवस्था को सुदृढ़ तथा संगठित बना लेंगे, हमारे देशवासी अधिक बड़े कार्यों को अधिक तेज़ी से करने में समर्थ होते जाएंगे। हमारा आरम्भिक पद-निक्षेप सुदृढ़ और सुनिश्चित होना चाहिए।

स्वतन्त्रता की प्राप्ति के बाद एक ऐसी कालावधि का होना आवश्यक है जब कि हमारी व्यापक राष्ट्र-नीतियों को सुनिश्चित रूप ग्रहण करने का अवसर मिले। यदि नीतियों की अभिपूर्ति संतोषजनक रूप से होनी है तो उनका निर्धारण सुस्पष्ट चिन्तन के बाद ही होना चाहिए। पंचवर्षीय योजना ने हमारे उद्देश्यों को एक सुनिश्चित रूप देने में सहायता दी है और अब हम जानते हैं कि किस दिशा में हमें बढ़ना है और किन गलतियों से बचना है। हमें अब यह देखना है कि हमारा प्रशासन ईमानदार, निपुण और सार्वजनिक हितों के प्रति सजग है। इसके लिए प्रत्येक को अटूट प्रयत्न और संकल्प करना है। इस महत्त्वपूर्ण समस्या के प्रत्येक अंग पर योजना कमीशन भली भांति ध्यान दे रहा है।

योजना कमीशन ने अपनी रिपोर्ट के विभिन्न भागों में आयोजन और विकास के लिए आवश्यक प्रशासन-यन्त्र के प्रश्न पर प्रकाश डाला है। उसका कहना है कि

केन्द्र में एक शक्तिशाली आयोजन संगठन होना चाहिए जिसका केन्द्र, राज्यों और आम जनता पर प्रभाव हो। प्रत्येक राज्य में भी एक छोटा आयोजन संगठन होना चाहिए। इसी प्रकार ज़िलों में, जिनका योजनान्तर्गत केन्द्रीय स्थान है, ज़िला विकास बोर्ड होंगे। गांवों में भी गांव उत्पादन संघ होना चाहिए।

इस ढांचे के शीर्ष स्थान पर एक राष्ट्रीय विकास कौन्सिल होगी। उसकी बैठकों में प्रधान मंत्री तथा मुख्य मंत्रीगण समय-समय पर योजना की गतिविधि का पुनरावलोकन करेंगे।

अध्याय १५

भविष्य की सम्भावनाएं

अन्त में हमें विचार करना है कि योजना से हमें किन सफलताओं के प्राप्त होने की आशा करनी चाहिए ?

कृषि के क्षेत्र में योजना के अन्तर्गत अतिरिक्त उत्पादन इस प्रकार होगा :—

अनाज	७२ लाख टन
तिलहन	३ लाख ७५ हज़ार टन
शक्कर	६ लाख ९० हज़ार टन
पटसन	२० लाख ६० हज़ार गांठें (४०० पौंड की प्रत्येक गांठ)
कपास	१२ लाख गांठें (३३१ पौंड की प्रत्येक गांठ)

इस अतिरिक्त उत्पादन का अर्थ सामान्य जन के लिए यह होगा कि उसे औसतन अधिक खाद्य पदार्थ प्राप्त होंगे। आज प्रतिदिन का राशन १२ औंस प्रति वयस्क व्यक्ति है। प्रथम पंचवर्षीय योजना की अभिपूर्ति के अन्त में सरकार प्रति व्यक्ति १४·२ औंस राशन दे सकेगी।

इसी अवधि में अतिरिक्त उत्पादन के परिणामस्वरूप कपास की कमी दूर हो जायगी। इस प्रकार सन् १९५५-५६ के बाद हमें केवल ७ लाख गांठ महीन किस्म की कपास का आयात करना होगा क्योंकि इस किस्म की कपास हमारे यहां पैदा नहीं हो सकती।

इसी प्रकार पटसन के मामले में यदि इस समय हमें ३३ लाख गांठों का आयात करना पड़ता है तो योजना की अवधि की समाप्ति पर १२ लाख गांठें ही मंगानी पड़ेगी और शक्कर तथा तिलहन की प्राप्ति में वृद्धि हो जाने से हमारी

आन्तरिक आवश्यकताओं की अधिक पूर्ति तो होगी ही, हम इन चीज़ों को और अधिक मात्रा में बाहर भी भेज सकेंगे।

उद्योग-धन्धे

देश में कपास की अधिक प्राप्ति होने से सूती वस्त्र उद्योग द्वारा ४ अरब ५० करोड़ गज़ और हाथ से चलने वाले करघों द्वारा १ अरब ६० करोड़ गज़ कपड़ा बनने लगेगा। इसका अर्थ यह होगा कि सन् १६५५-५६ तक देश में कपड़े का उत्पादन इतना हो जायगा कि जिससे सरकार प्रत्येक व्यक्ति को आज की १२'४ गज़ औसत के स्थान पर १५ गज़ कपड़ा देने लगेगी। साथ ही ६० से लेकर ७० करोड़ गज़ तक कपड़ा बाहर भी भेजा जा सकेगा। पटसन की बनी चीज़ों का उत्पादन भी चार गुना बढ़ जायगा।

इसी प्रकार शक्कर उद्योग पूर्ण क्षमता से कार्य करने लगेगा। शक्कर की प्रति व्यक्ति औसत प्राप्ति सन् १६४६-५० में ६'३ पौंड थी, जो सन् १६५५-५६ में ८'३ पौंड हो जायगी।

बुनियादी उद्योगों यथा इस्पात, सीमेंट और अलूमिनियम में उत्पादन वृद्धि इतनी न हो सकेगी जिससे देश की आवश्यकता की पूर्ति हो सके। फिर भी, योजना के फलस्वरूप प्राप्त अतिरिक्त उत्पादन और शक्ति से इस बीच में तेज़ी से होने वाले औद्योगिक विकास की नींव पड़ जायगी।

इस प्रकार हमारी अर्थ-व्यवस्था में स्थायित्व और सन्तुलन लाने में योजना सफल होगी। उत्पादन में बहुमुखी वृद्धि के कारण हम निर्यात को बढ़ा सकेंगे। निर्यात वृद्धि द्वारा हम विदेशों से अधिक परिमाण में सामग्री मंगा सकेंगे। इस प्रकार आयात और आन्तरिक उत्पादन में अधिकाधिक वृद्धि से हमें जीवनोपयोगी वस्तुओं की प्रचुर प्राप्ति हो सकेगी।

विविधताएं

किसी भी जाति के जीवन का मानदण्ड केवल खाने और कपड़े से नहीं जांचा जा सकता। आय में वृद्धि के साथ-साथ जीवन की विविध आवश्यकताओं में भी वृद्धि होती है जिसका परिणाम वस्तुओं की और अधिक बहुमुखी खपत होती है। खपत की यह विविधता विगत दो तीन दशाब्दियों में उपस्थित भी होती रही है।

योजना द्वारा इस क्रम का निस्सन्देह विस्तार होगा, यद्यपि जीवन के मानदण्ड को बढ़ाने में इसके भाग को आंकड़ों में प्रगट नहीं किया जा सकता।

योजना का राष्ट्रीय महत्त्व

क्या योजना की अभिपूर्ति हो सकेगी ? इसका उत्तर यह है कि यदि हमारी आर्थिक अवस्था में सुधार होना है अथवा यदि उसे और अधिक नहीं बिगाड़ना है तो योजना को कार्यान्वित होना ही चाहिए। उसका लक्ष्य बहुत बढ़ा-चढ़ा नहीं है। वस्तुतः अन्य देशों ने इससे कहीं अधिक महत्त्वाकांक्षी योजनाओं को सफलतापूर्वक कार्यान्वित किया है। हमारे देशवासियों ने स्वतन्त्रता संग्राम में अपनी क्षमता को भली भांति सिद्ध कर दिखाया है। अब जब कि हम देश को अधिक उन्नत और सुखद बनाना चाहते हैं, हमें विश्वास है कि देशवासी इस कार्य में पीछे न रहेंगे।

यदि राष्ट्र को जीवन के भव्य मानदण्ड की कामना है, और उसे निश्चय ही यह कामना है, तो उसे कठोर परिश्रम करना होगा और एक योजना बनाकर परिश्रम करना होगा। पंचवर्षीय योजना ने एक मार्ग दिखाया है। यह एक सामान्य आरम्भ है पर इसकी सफल अभिपूर्ति से देश के प्रत्येक पुरुष और प्रत्येक स्त्री को न केवल भौतिक सुख साधन प्राप्त होंगे प्रत्युत उन्हें भविष्य के अपेक्षाकृत बड़े और महान् कार्यों के लिए अनुभव और आत्मविश्वास भी प्राप्त होगा।

हमारे अन्य प्रकाशन

★

1. भाइयो और बहनो भाग १
2. ,, ,, ,, भाग २
3. ,, ,, ,, भाग ३
4. ,, ,, ,, भाग ४
5. ,, ,, ,, भाग ५
6. मज़दूरों का सरकारी बीमा
7. दामोदर घाटी योजना
8. हिन्दी की प्रादेशिक भाषायें
9. राष्ट्रनिर्माता गांधी
10. हमारा संविधान
11. आत्म निर्भरता की ओर
12. तीसरा वर्ष

★

पब्लिकेशन्स डिवीज़न

मिनिस्ट्री ऑफ़ इन्फार्मेशन एण्ड ब्राडकास्टिंग, गवर्नमेंट आफ़ इण्डिया
ओल्ड सेक्रेटैरियट, दिल्ली

पब्लिकेशन्स डिवीज़न
मिनिस्ट्री ऑफ़ इन्फ़ार्मेशन एण्ड ब्रॉडकास्टिंग,
गवर्नमेन्ट ऑफ़ इण्डिया, ओल्ड सेक्रेटेरियट, दिल्ली